




3 1761 11649808 0



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116498080>

CA1
XC2
1989
C71



IN FLUX

BUT NOT IN CRISIS

Report of the Special Committee
**ON THE REVIEW OF THE CSIS ACT
AND THE SECURITY OFFENCES ACT**



IN FLUX BUT NOT IN CRISIS

**A Report of the House of Commons
Special Committee
on**

**The Review of the *Canadian Security Intelligence Service Act*
and the *Security Offences Act***

September 1990

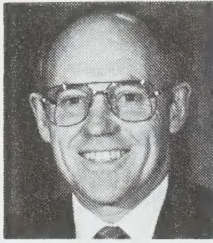
**The Special Committee on the Review of the
Canadian Security Intelligence Service Act and the
*Security Offences Act***

has the honour to present its

REPORT

In accordance with its mandate under the Order of Reference dated Tuesday, June 27, 1989, your Committee has undertaken a comprehensive review of the *Canadian Security Intelligence Service Act* and the *Security Offences Act* and reports the following:

MEMBERS OF THE COMMITTEE



Blaine Thacker,
Chairman



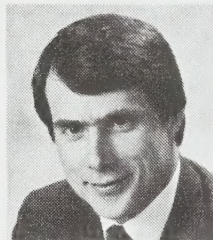
Maurice Tremblay,
Vice-Chairman



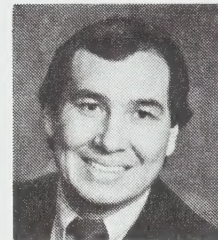
Ken Atkinson



John Brewin



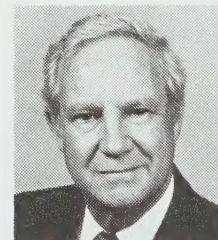
Derek Lee



Wilton Littlechild



George Rideout



Jacques Tétreault

* Other Members who served on the Special Committee by virtue of Standing Order 114(3) were: Robert Horner, Carole Jacques, Robert Kaplan, John Nunziata, Brian O'Kurley, Svend Robinson, Robert Skelly and Robert Wood.

COMMITTEE PERSONNEL

Director of Research

Stuart Farson

Project Co-ordinator

Philip Rosen
Research Branch
Library of Parliament

Research Associates

François Cadieux

Brian Gorlick

Research Assistant

Peter Niemczak
Research Branch
Library of Parliament

Clerks of the Committee

Donald Reid

Charles Robert

Administrative Assistant

Diane Harper

Secretaries to the Committee

Josée Deschênes

Diane Gagnon-Beaupré

Editors

Kathryn Randle

Georges Royer

Graphic Designer

Tom Littlemore

ORDERS OF REFERENCE

Tuesday, June 27, 1990

By unanimous consent, it was ordered, — That, pursuant to Section 56 of the Canadian Security Intelligence Service Act and Section 7 of the Security Offences Act, a Special Committee of the House of Commons be appointed to be the Committee to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Canadian Security Intelligence Service Act and, that, the Committee be empowered to meet after July 16, 1989, and report back to the House no later than July 16, 1990;

That the Committee have all of the powers of a Standing Committee; and

That the membership of the Committee shall be composed of Mr. Thacker as Chairman, and Messrs. Brewin, Horner, Lee, Littlechild, Nunziata, Tremblay (Lotbinière) and Tétreault.

Wednesday, March 14, 1990

By unanimous consent, it was ordered, — That the Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act be authorized to travel to Washington, D.C. for the period from Tuesday, March 20, 1990 to Thursday, March 22, 1990 for the purpose of holding discussions respecting security intelligence administration and structure, and that the necessary staff do accompany the Committee; and

That the Committee be authorized to travel to Vancouver for the period from Sunday, March 25, 1990 to Wednesday, March 28, 1990 for the purpose of hearing evidence related to the Committee's Order of Reference and of visiting regional police and security facilities, and that the necessary staff do accompany the Committee.

Wednesday, June 13, 1990

By unanimous consent, it was ordered, — That, further to Order made June 27, 1989, the Special Committee on the review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act report no later than the first normal sitting day after Labour Day, 1990.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

The Clerk of the House of Commons

ACKNOWLEDGEMENTS

Many people contributed their labour to the comprehensive review conducted by the Committee of the provisions and operation of the *Canadian Security Intelligence Service Act* and the *Security Offences Act*. Those who made written and oral submissions to the Committee played an important role in assisting it to formulate the conclusions and recommendations set out in this Report.

The successful completion of a complex, sensitive task such as the one assigned to this Committee requires the assistance of dedicated expert staff. The Committee had such assistance. Stuart Farson, the Committee's Director of Research, facilitated and inspired our work with his expertise, determination and impressive grasp of complex issues. The Committee's Project Co-ordinator, Philip Rosen, Senior Analyst with the Research Branch of the Library of Parliament, put his extensive experience and organizational skills into the conduct of this review. François Cadieux and Brian Gorlick, the Committee's Research Associates, brought enthusiasm to the many valuable research tasks they were called upon to carry out. Peter Niemczak, from the Research Branch of the Library of Parliament, provided the Committee with a summary of its evidence and performed a number of important research tasks. An analysis of some of the *Charter* issues to which the *CSIS Act* may give rise was prepared for the Committee by L.A. Vandor of the law firm McMaster, Meighen.

The Centre for Legislative Exchange set up with efficiency and dispatch an impressive program for the Committee's meetings in Washington, D.C. Anne Harris provided the Committee with valuable liaison assistance when it visited Vancouver.

This Report benefited from the considerable editing skills of Kathryn Randle and Georges Royer.

During the course of this comprehensive review, the Committee had the support of the logistical and administrative skills of two able Clerks: they were Don Reid and Charles Robert.

The Committee would like to thank the staff of the House of Commons Committees Directorate, the Translation Bureau of the Secretary of State and the other services of the House of Commons that provided administrative and technical support.

Finally, assistance was provided to the Committee by the members and staff of the Security Intelligence Review Committee, the Secretariat of the Ministry of the Solicitor General (especially the *CSIS Act* Review Division of the Police and Security Branch); the Office of the Inspector General of CSIS; the Director and members of CSIS; and the Commissioner and members of the RCMP (especially those involved with the National Security Investigations Directorate and the Special Emergency Response Team).

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD	1
CHAPTER ONE	Introduction	3
CHAPTER TWO	Mandates of the Service	11
CHAPTER THREE	Primary Mandate — Warning the Government ...	15
CHAPTER FOUR	Secondary Mandate — Security Assessments	27
CHAPTER FIVE	Secondary Mandate — Foreign Intelligence	37
CHAPTER SIX	Management Practices — Human Resources	49
CHAPTER SEVEN	Management Practices — Labour Relations	73
CHAPTER EIGHT	Control of and Accountability for the Security and Intelligence Process	83
CHAPTER NINE	The Control of Investigative Techniques	109
CHAPTER TEN	Review Mechanisms — The Inspector General ..	137
CHAPTER ELEVEN	Review Mechanisms — Security Intelligence Review Committee	147
CHAPTER TWELVE	The Complaints Process — Security Intelligence Review Committee	163
CHAPTER THIRTEEN	The Complaints Process — RCMP Public Complaints Commission	185
CHAPTER FOURTEEN	The Role of Parliament	191
CHAPTER FIFTEEN	Conclusion — Setting the Agenda	199
RECOMMENDATIONS	203
APPENDIX A — WITNESSES	216
APPENDIX B — SUBMISSIONS RECEIVED	221

FOREWORD

The Special Committee on the Review of the *Canadian Security Intelligence Service Act* (CSIS Act) and the *Security Offences Act* was established by an Order of the House of Commons dated June 27, 1989. This Order required the Committee to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of both the CSIS Act and the Security Offences Act and to report its findings to the House of Commons. These findings are the subject of this Report.

The mandate under which the Committee proceeded was legislatively required by Parliament in 1984 when it adopted both the CSIS Act and the Security Offences Act. While not constituting sunset clauses in the strict sense, both statutes called for parliamentary review of their provisions and operation after five years, a point that was reached on July 16, 1989. Although a relatively recent development, legislation has from time to time required parliamentary review after an initial period of implementation and experience. This is one part of the continued development of Canadian parliamentary institutions, through which the role of parliamentarians in the consideration and review of policy and legislation has been strengthened and reinforced.

The comprehensive review undertaken by this Committee, while an integral part of the continued development of parliamentary institutions, had its own unique difficulties. The task facing this Committee was to undertake a comprehensive review in a public forum – Parliament – of legislation and agencies that believe they function most effectively when they are shielded from exposure to public scrutiny. This challenge was faced not only by the Committee itself but also by those it was mandated to review. All of those involved in this comprehensive review understood the challenge, but not all of the difficulties encountered in meeting it were resolved satisfactorily. It is hoped that this Report and the recommendations it contains will, in the long run, build confidence between Parliament and the security and intelligence community. The result will be a more effective and accountable security and intelligence community, to the benefit of all Canadians.

CHAPTER ONE

Introduction

1.1 A Unique Canadian Model

The *Canadian Security Intelligence Service Act (CSIS Act)*¹ and the *Security Offences Act*,² adopted in 1984, established a uniquely Canadian model in the security and intelligence area. The security intelligence agency is given a legislative mandate in which its powers are defined, provision is made for control and direction, and review structures are put in place. Direction of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) is the responsibility of the Solicitor General, while judicial control of recourse to intrusive means of investigation is exercised by the Federal Court. The Inspector General of CSIS acts as the Solicitor General's agent in relation to the Service, while the Security Intelligence Review Committee (SIRC) acts in a dual role as both a review body and a complaints tribunal. Parliament performs a limited role in this area by its consideration of Estimates and SIRC's Annual Report. In relation to security offences, the Attorney General of Canada is enabled to exercise prosecutorial authority, while the RCMP is empowered with primary investigatory authority. This uniquely Canadian model will be described in greater detail later in this Report. But first, the historical context from which the present security and intelligence model emerged will be set out.

1.2 Some History

The review conducted by this Committee is the most recent of a series of inquiries concerning security and intelligence conducted in Canada during the Post-World War II era. The first was the 1946 Royal Commission on Espionage, presided over by Justices Kellock and Taschereau of the Supreme Court of Canada, set up as a result of the Gouzenko revelations of a Soviet spy ring in Canada. A number of prosecutions and convictions under the *Criminal Code* and the *Official Secrets Act* for conspiracy and espionage resulted from this early series of events in what later became the Cold War.

In 1966, Commissions of Inquiry concerning the Spencer and Munsinger affairs examined possible violations of the *Official Secrets Act*. They concluded there was no such violation in either instance, although each case had certain security implications. Also established in 1966, the Royal Commission on Security (Mackenzie Commission) issued its report in 1969. It made a number of recommendations in relation to the security of assets and vetting of personnel. It also recommended the creation of a civilian security agency, but its recommendation was not accepted by the government of the day, which decided instead to increase the number of civilian members of the RCMP's Special Branch (Security Service).

The events surrounding and following the October crisis of 1970 and the revelations growing out of them led in the late 1970s to the formation of the Keable Commission by the Quebec government and of the McDonald Commission by the Federal government, both of which reported in 1981. Also in 1981, the Quebec government released the Duchesne Report on the October crisis. The McDonald Commission recommended that a civilian security intelligence service be established under statute by Parliament. It was to be circumscribed by a number of mechanisms providing for direction, control and review.

The government of the day accepted the major thrust of the McDonald Commission recommendations and, in 1983, based on the work of the Security Intelligence Transition Group, tabled Bill C-157 in the House of Commons. The Bill provoked a critical public outcry and, consequently, a Special Senate Committee chaired by Senator Michael Pitfield was established to examine it. The Special Senate Committee made a number of recommendations for changes to Bill C-157, which the Government adopted when it introduced Bill C-9 in 1984. After tumultuous consideration both in committee and in the House of Commons, Parliament enacted Bill C-9 in June 1984. That Bill is now the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, as well as a number of related transitional and consequential legislative provisions.

During its first three years of operation, CSIS ran into a number of difficulties. It was criticized for the slow pace of transition. There were complaints about its language policies and practices. The Security Intelligence Review Committee set out a number of criticisms of CSIS in its first three annual reports. In the *Atwal* case, criminal charges had to be dropped because of irregularities in CSIS's warrant application.

In July 1987, the Solicitor General (the Honourable James Kelleher) appointed an Independent Advisory Team (IAT) headed by Gordon Osbaldeston, a former Clerk of the Privy Council, to advise him on the implementation of SIRC's recommendations concerning counter-subversion and civilianization. In September 1987, the first Director of CSIS, Ted Finn, resigned because of the alleged *Atwal* warrant irregularities and was replaced by Reid Morden, the current Director. In November 1987, the Solicitor General released the Independent Advisory Team's report and announced acceptance of its recommendations.

As CSIS was going through its internal changes, there were also developments internationally. Terrorism, for example, has emerged as a serious concern since the late 1960s. Many international and national conflicts have yielded terrorist incidents. Canada has not been immune to this development. There have been a number of instances where conflicts outside Canada have manifested themselves on Canadian soil, with serious injury and loss of life. This was one reason for the establishment of a Special Senate Committee on Terrorism and Public Safety, under the chairmanship of Senator William Kelly, which published its first report in July 1987. A second such Committee was formed in the present Parliament following an April 1989 hijacking incident on Parliament Hill; it published its report in June 1989.

1.3 A Time of Change

The change, reform and uncertainty that characterize the beginning of the 1990s, the last decade of this millennium, furnished their own challenge to the work of the Committee. This period of flux affects both the international and the Canadian political situation, as well as Canada's security and intelligence community.

Changes in ideology and political hegemony undreamed of in recent times are under way in many parts of the world, especially in Central and Eastern Europe and in the Soviet Union. Other parts of the world are also experiencing political change and upheaval, while elsewhere there is little or no reflection of this political turmoil and effervescence.

Long-held political beliefs and alliances are today in question, if not in actual mutation. Professor Jacques Levesque (University of Montreal) told the Committee during his appearance that the Warsaw Pact is coming undone militarily, in large part because of the political changes occurring within its member states. Professor Franklyn Griffiths (University of Toronto) told the Committee that Soviet-style systems are coming unravelled because they are unsustainable socially, economically and environmentally. Professor Paul Marantz (University of British Columbia) asserted that in Eastern Europe there will be a movement away from communism to new systems guided by each country's past experience. He characterized this not as the end of history, but as the rebirth of history.

It is not clear how this period of political flux will turn out. Certainly, the "end of history" is not upon us, although another historical epoch may be unfolding. It is difficult to foresee what will evolve from this period of uncertainty and unpredictability. It is certain that there will be change, although its extent is unclear. A reversion to the polarization of the Cold War is unlikely. Jeane J. Kirkpatrick said cautiously in a recent article in *Foreign Affairs*, "The Cold War is over — nearly. The post war era is finished — absolutely". The July 1990 meeting of NATO in London was more definitive on this issue. It is to be hoped that a period of rigidity and closed societies will not be replaced by ethnic, national and regional rivalry or conflict.

It is clear to the Committee that this period of unprecedented change on the international scene does not mean that some security and intelligence capacity is no longer necessary. Quite the contrary, it means that a security and intelligence capacity must be more flexible and even more capable of anticipating and understanding change than ever before.

CSIS itself is in flux and has been so particularly since 1987 when the new Director was named and the Independent Advisory Team's recommendations were accepted by the Government. Most, but not all, the recommendations made by IAT are in place. The impact of these changes has been felt throughout the Service. They will be discussed in the Report against the background of dynamic change in world affairs.

1.4 How the Committee Conducted the Comprehensive Review

Because of the unique challenges facing the Committee and the subject matter it was mandated to review, the Committee developed and applied a number of strategies and investigative techniques to supplement and complement its public hearings. While hearing from Canadians was essential to this comprehensive review, the complexity and sensitivity of the issues under consideration dictated the need for other methods of investigation and information gathering as well. The Committee's consideration of the matters dealt with in this Report brought many difficult issues to the attention of Canadians.

The Committee inaugurated its work by a first phase of *in camera* briefings given by its staff and by the various participants in the system established by the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*. The purpose of these briefings was to give the Committee an understanding of how the various parts of the security and intelligence community fit together and the role of each in the system.

Concurrently, Committee staff conducted two dozen research interviews with people in public and private life who could give the Committee guidance and advice on how to carry out the comprehensive review and what should be examined. Using the *in camera* briefings and the research interviews, Committee staff developed a Key Issues Document, which set out a proposed structure for the comprehensive review and outlined the inter-related issues it had to address. This enabled the Committee to determine what questions it had to ask, what documents it needed to examine, what research it had to carry out, and what further briefings it had to seek. The Key Issues Document also provided, to a large degree, the model upon which the structure of this Report is based.

The Committee began the second phase of its work — public hearings — by having the main participants in the system established under the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* appear before it. Their public presentations to the Committee were helpful, but because of time limitations and the initial reticence of some of these witnesses, not all of the Committee's questions were answered fully. Early in its deliberations, the Committee was advised by those who had experience with the security and intelligence community that it should pose its questions with precision and determination, and that it should scrutinize the answers it obtained carefully and follow them up if necessary. Faced with some of the shortcomings of public hearings involving participants in the system established under the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* and cognizant of the sage advice it had received, the Committee submitted detailed written questions to these witnesses and requested that their answers be provided in as complete and as timely a way as possible.

Written answers to the Committee's detailed questions were received; some of them were more helpful and more forthcoming than others. The responses the Committee

received were useful in carrying out the comprehensive review; more complete answers would have been even more helpful.

As part of its review program, the Committee requested access to a number of documents it believed were essential for it to provide Parliament with an evaluation of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*. Among the documents to which access was requested by the Committee were ministerial directions, reports by the Director of CSIS, certificates and reports by the Inspector General, and reports by the Security Intelligence Review Committee. Access to all these documents was denied to the Committee, although a briefing on some of them was given to the members in the absence of its staff. Ultimately, the Committee was also provided with briefings in secure premises by the Privy Council Office, the Deputy Solicitor General, SIRC, CSIS and the RCMP on several other issues — largely in the absence of Committee staff.

Public hearings were, of course, an important element in the Committee's comprehensive review. The issues raised by witnesses before the Committee and the recommendations for change made by them were given serious consideration, and many are reflected in this Report. Written submissions to the Committee and oral testimony by witnesses were synthesized in a Summary of Evidence by Committee staff and structured in the same manner as both the Key Issues Document and the written questions submitted to the main participants in the security and intelligence system. The Summary of Evidence gave the Committee a snapshot of the evidence it had received on a variety of issues and facilitated the preparation of this Report.

Committee staff undertook a number of research projects whose results are reflected in this Report. Similarly, outside legal analysis of issues under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*³ was commissioned.

The Committee did not want to restrict itself to Ottawa but wished to visit a region of Canada where it could gather a variety of opinions in public hearings and, at the same time, visit regional offices of both CSIS and the RCMP's National Security Investigations Directorate. It accomplished this by travelling to Vancouver. The Committee visited only this one Canadian city because of time constraints. It selected Vancouver because it met the above criteria and because the events in the *Atwal* case occurred in British Columbia.

Finally, the Committee decided it wanted to investigate the security and intelligence models with which Canada's is most often compared — those of the United States and Australia. During two days in Washington, D.C., the Committee gained a valuable sense of the U.S. model from the perspectives of both the executive and legislative branches of government, the security and intelligence agencies themselves, and outside observers. The Australian security and intelligence assessment experience was also explored during sessions in Washington. The Committee visited with the Australian Ambassador to the United States, the former head of Australia's Office of National Assessment. The Committee came away with a number of insights that are reflected in this Report.

1.5 Observations About the Committee's Comprehensive Review Process

The members of the Committee undertook this task with a commitment to effecting as thorough a review as possible. The complexity of the issues to be considered and their sensitivity made it clear early on in the process that the challenge it faced would be a daunting one, not to be easily completed in the time available.

This challenge was made even more difficult by the reluctance of some elements of the security and intelligence community to provide the Committee with the type of assistance it required to complete its task. This reluctance was manifested in an unwillingness to give the Committee full access to documents, to allow staff to accompany the Committee to all briefings, and to permit staff to visit all premises toured by the Committee. In fairness, however, it must be admitted that this review of security and intelligence in a public forum is a rarity for Canada, and a certain degree of reticence was to be expected. It must also be admitted that a fair degree of information was provided to the Committee and that it aided the review process. The Committee sensed the development of some degree of mutual understanding and trust between it and the security and intelligence community as it proceeded through its review.

The Committee has compared its experience of reticence and reluctance among the security and intelligence community in Canada with what it learned about the U.S. experience. Almost without exception, all those with whom the Committee came into contact in Washington, in both the Executive Branch and the intelligence agencies, were comfortable with Congressional review and oversight. It took time, however, for reticence to be overcome and for mutual trust to develop. As a result of progress in these matters, the U.S. Congressional oversight system appears to work better now than it did in the past. The Committee hopes that similar developments will occur in this country. Several of the Committee's recommendations will advance this goal.

The Committee's review was conducted at a time of change and flux in the Canadian security and intelligence community and in the international political realm. Unlike earlier reviews in Canada, this Committee's work was not animated by scandal or extraordinary events. The time was propitious for calm reflection in a period of flux but not of crisis. The recommendations in this Report are intended to take Canada's security intelligence community into the 1990s and beyond.

1.6 What the Committee Learned from the Review Process

The Committee sees its review as part of a two-directional continuum where the participants start out at opposite ends. The first part is the development by parliamentarians of their experience and expertise in the consideration of security and intelligence matters. The other part of the continuum is the acceptance by the security and intelligence community of the necessity and utility of parliamentary review. At the

beginning of the Committee's work there was much reticence within the security and intelligence community about parliamentary review. Through test and trial, both parliamentarians and the security and intelligence community appear to have come a long way. There is still a long way to go, however, to reach the point of convergence on the continuum.

Both sides will have to undertake confidence-building measures for any future parliamentary review. Parliament will have to establish clearly how it intends to ensure that the security and intelligence community is accountable to it and to Canadians. Parliament will have to engage permanent staff who are knowledgeable about security and intelligence issues and experienced in working with parliamentary institutions, ensure that this staff is security-cleared, and make provisions for it to operate in secure premises. On the security and intelligence community's side, it will have to learn to be more forthcoming in providing Parliament with access to documents and personnel. The Committee believes strongly, after a year of living with the uncertainties and suspicions felt on both sides of the review process, that such undertakings on both sides will lead to better accountability to Parliament and to a more effective security and intelligence community.

1.7 Are CSIS and Security Intelligence Still Needed?

Since the end of the World War II, the main preoccupation of Canadian security intelligence has been the threat and fact of espionage in Canada by the Soviet Union and other Warsaw Pact governments. The tumultuous changes in Eastern Europe in recent years are already having an impact on defence and arms control policies.

The threshold question for the Committee was whether the end of the Cold War means the end of a need for security intelligence in Canada and, in particular, whether there is any continuing need for CSIS.

The Committee has concluded that there still is a need for security intelligence and, subject to some modifications, for the special intrusive powers the *CSIS Act* gives CSIS. However, the dramatic events of the past few years in Eastern Europe suggest that a new creativity in security intelligence policy is required.

The Committee received a briefing on the current nature of threats to the security of Canada and some of the measures undertaken by the Service. In preparation for this briefing by the Service, the Committee held an information session with its staff.

The Committee has concluded that terrorism and espionage continue to threaten Canada and the interests of Canadians. Foreign governments still engage in covert intelligence activities against Canada and maintain a capacity in the area and an interest in doing so. There are current cases of foreign governments covertly intervening in Canadian public affairs. International terrorism remains a threat to world order; from time to time Canada is a base for activities in support of terrorism in other countries.

Terrorist acts can have direct impacts on the lives of Canadians. The guests of Canada can also be the subject of terrorist threats.

CSIS reported that the nature of Eastern European espionage was changing to a greater focus on acquiring technological and scientific information.

The Committee notes that no witness came forward to argue that security intelligence was no longer necessary or that CSIS should be rolled back into the RCMP. No one argued for a complete end to the intrusive powers afforded CSIS under its Act. In general terms, the Committee was satisfied that the basic scheme of the Act is working well, that a separate civilian service is in the best interests of Canadians, and that CSIS is still performing a necessary service.

The Canadian security intelligence model, with a statutory mandate and built-in direction, control and review capabilities, is unique. It enables the Service to perform its functions effectively, but ensures control and accountability. The Committee believes that the Canadian experience in this area has been largely successful. The recommendations made in this Report build and improve upon the institutions already in place, while augmenting the role of Parliament.

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the Canadian Security Intelligence Service, the Inspector General and the Security Intelligence Review Committee be continued, and that the provisions of the *Canadian Security Intelligence Service Act* and the *Security Offences Act* be retained and amended by adoption of the recommendations contained in this Report.

NOTES

1. RSC, 1985, c. C-23, as amended.
2. RSC, 1985, c. S-7.
3. *Constitution Act, 1982*, Part I, Schedule B of the *Canada Act, 1982*, c. 11 (U.K.).

CHAPTER TWO

Mandates of the Service

2.1 In General

The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) is a civilian agency controlled and managed by its Director under the direction of the Solicitor General. The Service does not have law enforcement powers and, as an intelligence agency, is not authorized to engage in offensive or “countering” activities. This means that its employees do not have the powers of peace officers to collect criminal evidence or effect arrests and that its activities are largely defensive in nature. CSIS has both a primary mandate and several secondary mandates.

2.2 Primary Mandate

The Service’s primary mandate is established by section 12 of the *CSIS Act*. It is required to collect, by investigation or otherwise, to the extent that is strictly necessary, and to analyze and retain, information and intelligence about activities that are on reasonable grounds suspected of constituting a threat to the security of Canada. The Service reports to and advises the Government of Canada on these activities.

Section 12 of the *CSIS Act* must be read in conjunction with the section 2 definition of “threats to the security of Canada”. Threats to the security of Canada are defined as espionage or sabotage, foreign-influenced activities, terrorism and subversion. Under this definition, lawful advocacy, protest and dissent are not in and of themselves to be considered threats to the security of Canada unless carried on in conjunction with one of the elements of the definition. The combination of section 12 and the definition of threats to the security of Canada sets out the Service’s security intelligence mandate.

2.3 Secondary Mandates

The Service has three secondary mandates. They are set out in sections 13, 14 and 16 of the Act.

Under section 13 of the *CSIS Act*, CSIS provides security assessments to departments and agencies of the government of Canada, which in turn make their own security clearance decisions in relation to employees and contractors under the Government Security Policy. With the Solicitor General’s approval, CSIS may enter into arrangements with provincial governments, provincial government departments or police

forces under provincial jurisdiction to provide them with security assessments. The Service may also, with the approval of the Solicitor General after consultation with the Secretary of State for External Affairs, enter into arrangements with foreign states (or institutions thereof) or international organizations (or institutions thereof) to provide them with security assessments. Under section 38 of the *CSIS Act*, the security assessment arrangements entered into by the Service are reviewed by the Security Intelligence Review Committee (SIRC), and the information or intelligence provided pursuant to them is monitored by SIRC.

Section 14 of the *CSIS Act* allows the Service to advise ministers of the Crown on matters relating to the security of Canada or to provide them with information relating to criminal or security matters, subject to the proviso that such advice or information must relate to the performance of ministerial duties or functions under either the *Citizenship Act* or the *Immigration Act*.

The third of CSIS's secondary mandates is set out in section 16 of the *CSIS Act* dealing with the collection of information or intelligence concerning foreign states or persons. On the request of the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs, and with the consent of the Solicitor General, the Service may, in relation to the defence of Canada or the conduct of its international affairs, collect *within Canada* information or intelligence relating to the capabilities, intentions or activities of foreign states or persons other than Canadian citizens, permanent residents or corporations incorporated in Canada. Unlike the Service's primary mandate described in section 12, its section 16 mandate does not require that the information or intelligence collected under this provision relate to threats to the security of Canada. SIRC monitors any requests made to the Service under this part of its mandate. Section 16, therefore, sets out the Service's mandate in relation to foreign intelligence.

2.4 Co-Operative Arrangements

Under section 17 of the *CSIS Act*, the Service may, with the approval of the Solicitor General, enter into arrangements with departments of the government of Canada, the provinces, or with local police. After consultation with the Secretary of State for External Affairs, the Solicitor General also may approve the entry by the Service into co-operative arrangements with foreign states or international organizations. The arrangements entered into by CSIS under this section must be for the performance by the Service of its duties and functions. Copies of these written arrangements are provided to SIRC, which reviews them and monitors the provision of information and intelligence pursuant to them.

2.5 Judicial Control

Under Part II of the *CSIS Act* (sections 21–28) the Service may seek judicial warrants when intrusive techniques are required to investigate a threat to the security of Canada or to perform its functions under section 16. Such intrusive investigative techniques, dealing

with the interception of communications or the obtaining of information, records, documents or things, are not available to carry out the other elements of CSIS's mandate. Judicial control of the Service's activities by the Federal Court will be considered at greater length later in the Report.

2.6 Limits on the Service's Mandates

As indicated earlier in this chapter, a proviso at the end of the definition of threats to the security of Canada says that this definition does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless it is carried on in conjunction with any of the activities set out in paragraphs (a) to (d). Both the Canadian Jewish Congress and the British Columbia Law Union expressed concern that this proviso inadequately limited the exercise by the Service of its primary mandate. The Committee agrees.

Both organizations recommended that section 12 be amended to restrict CSIS activities. The Canadian Jewish Congress recommended the following amendment as new subsection 12(2):

The Service is prohibited from investigating the affairs or activities of or engaging in surveillance of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group of persons in lawful advocacy, protest or dissent.

The British Columbia Law Union proposed the following amendment to the *CSIS Act* as new section 12.1:

Nothing in this Act is intended in any way to limit, abridge or infringe fundamental human rights and freedoms and, in particular, advocacy, protest and dissent are hereby recognized as inviolate elements of an open, free and democratic society in Canada.

Both the proviso at the end of the section 2 definition of threats to the security of Canada and the amendments proposed by the Canadian Jewish Congress and the British Columbia Law Union deal only with the Service's primary mandate. They do not set out the limits that would also apply to the Service's secondary mandates. The Committee realizes that the Service and the *CSIS Act* are conscious of and subject to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in their daily operations. No obvious violations of rights and freedoms have come to the attention of the Committee in the conduct of this review.

Nevertheless, the Committee finds it somewhat unusual that there is a direct statutory limitation on CSIS's primary mandate, but no equivalent restraint on its secondary mandates. This gap in the *CSIS Act* must be filled.

Section 17A of the *Australian Security Intelligence Organization Act* reads as follows:

This Act shall not limit the right of persons to engage in lawful advocacy, protest or dissent and the exercise of that right shall not, by itself, be regarded as

prejudicial to security, and the functions of the Organization shall be construed accordingly.

Section 3 of the *CSIS Act* provides for the establishment of the Service and for the location of its principal and other offices. The Committee believes that the objectives of the Service and the limitation on its primary and secondary mandates must be set out clearly in the provision of the Act establishing the Service. The objectives of the Service are to provide effective security intelligence, security assessment, advice to government and foreign intelligence. These objectives should be interpreted and implemented in such a way as not to infringe upon rights and freedoms.

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that section 3 of the *CSIS Act* be amended to set out the objectives to be pursued by the Service, and to ensure that these objectives and the primary and secondary mandates of CSIS are not pursued to the detriment of lawful advocacy, protest or dissent.

CHAPTER THREE

Primary Mandate — Warning the Government

3.1 Introduction

This chapter deals with the primary mandate of CSIS — the collection, analysis and retention of information and intelligence relating to threats to the security of Canada. Prior to dealing with the primary mandate set out in section 12 of the *CSIS Act*, the definition of threats to the security of Canada will be discussed and recommendations made. This definition provides the entry to the Service's primary mandate — if an activity does not fall within its ambit, it cannot become, at least under section 12, the object of CSIS attention. The issues dealt with in discussing this definition are difficult and controversial.

3.2 Threats to the Security of Canada

3.2.1 *In General*

In 1983 and 1984, the definition of threats to the security of Canada was one of the most controversial objects of debate in relation to Bills C-157 and C-9. The issues raised by this controversy are as important today as they were then but, surprisingly, the debate before this Committee on the issues, as on some others, was neither as vigorous nor as polarized as it was during that earlier period.

The definition required the adoption of what the 1983 Special Senate Committee called a “delicate balance” to address the controversy contained in discussions of threats to the security of Canada. The opposing views in this controversy found their way into testimony before the Committee. Some witnesses expressed the view that Canada should recognize that threats to the country's security have not diminished and that the Service's powers to deal with them should not be lessened. Others told the Committee that the looseness of wording in the definition of threats to the security of Canada may lead to the infringement of rights and freedoms of Canadians who do not represent threats to the country's security.

The Director of CSIS told the Committee in public session that despite political changes in many countries, there has been little reduction in the intelligence activities of other countries in Canada. He informed the Committee, for example, that because of the poor state of the economies of certain countries, they still actively seek technological and scientific information to build their own infrastructure. The Committee was told that the

unpredictable and devastating nature of terrorism is still a serious concern and that espionage and foreign-influenced activities are still present in Canada. Finally, certain commentators urged a broader approach to threats to security that would embrace global environmental, climatic, economic and health problems.

The Committee can assert not only that there are threats to the security of Canada, but also that they are in a dynamic period of change. While the Committee is convinced there are threats to the security of Canada, it believes there have to be changes both to the *CSIS Act* and to the Service itself to better reflect a changing reality.

The Committee examined the definition of threats to the security of Canada with witnesses' differing views in mind. It also took into consideration the requirement for an effective security intelligence agency that needs to be properly equipped to address real threats to the security of Canada. It considered this need in the context of the requirement to respect the rights and freedoms guaranteed by the *Charter*. The courts have elaborated a number of tests under the *Charter* to protect such rights as freedom of expression, freedom of assembly and the reasonable expectation of privacy. They have struck down a number of legislative and regulatory initiatives that have had a disproportionately negative impact on guaranteed rights and freedoms or have been excessively vague. Consequently, the Committee considered the different elements making up the definition of threats to the security of Canada and the elaboration of the Service's primary mandate in light of the requirement for an effective security intelligence agency and the guarantees set out in the *Charter*.

The definition of threats to the security of Canada is a comprehensive one — Parliament has indicated the nature of the conduct it considers to constitute threats. Similar definitions of threats are contained in the *Australian Security Intelligence Organization Act*, the *New Zealand Security Intelligence Service Act* and the recently adopted *British Security Service Act, 1989*. The Committee recognizes the difficulty of finding the right definition of threats to security that will both provide the Service with a workable primary mandate and not interfere with rights and freedoms.

3.2.2 *Espionage or Sabotage*

Section 2 of the *CSIS Act* says that “threats to the security of Canada” means:

- (a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage.

There appear to be at least four elements to this portion of the definition of threats to the security of Canada. These four elements are:

- 1) espionage against Canada or detrimental to its interests;
- 2) sabotage against Canada or detrimental to its interests;
- 3) activities directed toward or in support of such espionage; or
- 4) activities directed toward or in support of such sabotage.

Both espionage and sabotage are included in the mandates set out in the *Australian Security Intelligence Organization Act* and the *British Security Service Act, 1989*. They were also included in the definition of threats recommended by the McDonald Commission in its 1981 Report.

A number of terms and phrases used in this portion of the definition are not themselves defined in the *CSIS Act*. Among them are “espionage”, “sabotage”, “detrimental to the interests of Canada”, and “activities directed towards or in support of”. Some of them are defined in other legislation — the *Criminal Code* and the *Official Secrets Act*, among others.

There is some reason for concern about the breadth of CSIS’s mandate in this area. In this field of activity as in others, the Service gives the Government of Canada early warning of espionage and sabotage. Its mandate in this area, however, should not be so broad as to violate rights and freedoms guaranteed under the *Charter*. Hence this part of the definition must be redrawn so that it can stand up to scrutiny by the courts under the *Charter*, not be in violation of rights and freedoms, and provide adequate protection to national security.

First, the terms “espionage” and “sabotage” are not defined in the *CSIS Act*, although both are defined in the *Criminal Code* and the *Official Secrets Act*. The definitions of these terms in other legislation are not of recent vintage and may themselves require reconsideration in light of modern-day reality. A statutory definition of these terms would give CSIS and Canadians a clearer indication of the types of activities to which the Service’s security intelligence mandate would extend. It may also be necessary to redefine these terms to indicate clearly whether industrial and technological espionage also fall within the Service’s security intelligence mandate. Such redefinition would also clarify the issue of whether such activities need to be either domestic or foreign-inspired and whether they need be directed against the government of Canada alone or against any government in Canada to fit within this portion of the definition. Not only should these terms be defined in the *CSIS Act*, they should also be redrafted in the *Criminal Code*, the *Official Secrets Act* and related legislation to reflect modern conditions.

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that the terms “espionage” and “sabotage” be defined in the *CSIS Act* and that modern definitions of these terms be

inserted into the *Criminal Code*, the *Official Secrets Act*, and related legislation.

The phrase “detrimental to the interests of Canada” is undefined in the *CSIS Act* and lacking in precise meaning. What is meant by “detrimental” — is it meant to be interpreted in an economic, political, geographical or defence context? The present version of paragraph (a) does not provide an answer. Similarly, what is meant by the “interests of Canada”? Such vague terminology contributes to an overly broad mandate in this area and may lead to activities by the Service potentially in violation of rights and freedoms guaranteed by the *Charter*.

SIRC offered the following definition in its brief to the Committee:

“detrimental to the interests of Canada” means activities which are foreign directed, are surreptitious or deceptive, and are directed toward:

- a) diminishing the sovereignty or territorial integrity of Canada;
- b) weakening Canada’s military defences;
- c) harming Canada’s international relations with any nation or organization;
- d) seriously endangering the lives, health or safety of Canadians;
- e) obtaining, illegally, or without proper authorization, any information or thing classified in the national interest by the Government of Canada; and,
- f) the bribery, coercion, or corruption of Canadians in respect of activities falling within paragraphs a), b), c), d) or e).

Further elements of a definition may be found in the September 1989 Ministerial Direction on national requirements for security intelligence. The following “national interest areas” are set out:

- a) **Public Safety:** the ability of people to engage in ordinary social activity without fear of harm;
- b) **Integrity of the Democratic Process:** the functioning of those institutions, rights and freedoms fundamental to the political well-being of a democratic society;

- c) **Security of Government Assets:** the responsibility of the Government to protect those human, intellectual and physical assets which it manages in trust for the people of Canada;
- d) **Economic Security:** the conditions necessary to sustain a competitive international position, provide productive employment, and contain inflation;
- e) **International Peace and Security:** the ability of the international system to evolve, while avoiding war, containing regional conflicts and minimizing violence.

The Committee believes that the *CSIS Act* should be amended to indicate clearly what is meant by “detrimental to the interests of Canada”.

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the phrase “detrimental to the interests of Canada”, used in paragraphs (a) and (b) of the definition of threats to the security of Canada, contained in section 2 of the *CSIS Act*, be itself defined.

The phrase “activities directed towards or in support of” espionage or sabotage is somewhat vague and unclear. If activities are “in support of” some other activity, a concrete link between one and the other will have to be shown — the same does not apply to “activities directed toward” which would appear to be one or more steps removed from the ultimate activity. The use of such vague terminology in this part of the definition appears to give CSIS too wide a mandate in relation to espionage and sabotage. This vague wording may also make paragraph (a) susceptible to a successful *Charter* challenge in the courts. Therefore, this part of the definition is also in need of amendment to reduce any overbreadth in the Service’s mandate.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that paragraph (a) of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act* be amended by removing the words “directed toward or”.

3.2.3 *Foreign-Influenced Activities*

Paragraph (b) of the definition of threats to the security of Canada is as follows:

- (b) foreign-influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person.

There are four elements to this portion of the definition of threats to the security of Canada:

- 1) foreign-influenced activities;
- 2) within or relating to Canada;
- 3) detrimental to the interests of Canada, and are;
- 4) clandestine, deceptive or involve a threat to any person.

The British *Security Service Act, 1989* gives its Service a mandate to provide protection against activities of agents of foreign powers. The *Australian Security Intelligence Organization Act* provides for a mandate in relation to acts of foreign interference. Such acts must be carried out on behalf of, directed or subsidized by, or undertaken in collaboration with a foreign power. The McDonald Commission proposed a definition of foreign-influenced activities similar to paragraph (b) of the present definition.

The Committee believes that paragraph (b) of the definition of threats to the security of Canada should be retained but with amendments to clarify the meaning of CSIS's mandate in this area. Despite recent worldwide political changes, there are still foreign-inspired activities that, while not amounting to espionage, sabotage or terrorism, merit the Service's attention.

The first problem with paragraph (b) is the use of the expression "foreign-influenced". There is no indication in the definition as to what is meant by these words. Foreign influence may be distant, indirect and unconscious and yet still fall within the ambit of activities subject to CSIS's attention. Both SIRC and the Canadian Bar Association recommend that the words "foreign-influenced" be replaced by "foreign-directed". The Committee agrees with this recommendation. This change in wording would require that there be some degree of conscious foreign control of the activities to be covered by this portion of the definition. The mere support of, or conscious or unconscious paralleling of, foreign ideas or activities will not suffice to fall within this portion of the definition if the Committee's recommendation is implemented.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that paragraph (b) of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act* be amended so that the words "foreign-influenced" are replaced by "foreign-directed".

The foreign-influenced activities covered by paragraph (b) must be within or relate to Canada. There is no problem in the requirement that such activities be within

Canada — this apparently means that they should occur in the country’s geographical confines. There is no way to determine within the *CSIS Act* what is meant by “relating to Canada”. It would appear that this phrase could capture any foreign-influenced activity, no matter how tenuous its connection with Canada. The connection becomes even more tenuous if the activity does not have to be within the geographical confines of the country. To narrow this part of the definition, and hence CSIS’s mandate in this area, it is necessary to add criteria or some qualification to the phrase “relating to Canada”. SIRC recommended in its submission to the Committee that the word “directly” be added to modify the phrase “relating to Canada”. The Committee agrees. Such an amendment would have the effect of narrowing this part of the definition and putting in place a criterion for measuring the relation to Canada of the activities under consideration.

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that paragraph (b) of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act* be amended by inserting the word “directly” before the phrase “relating to Canada”.

The third element of this part of the definition requires that the foreign-influenced activities in question be “detrimental to the interests of Canada”. This issue was addressed by the Committee in its discussion of paragraph (a) of the definition of threats to the security of Canada.

The fourth element of this part of the definition requires that the activity be clandestine, deceptive or involve a threat to any person. The Committee is unable to improve upon the wording of the first two alternatives, despite recommendations by the Canadian Bar Association and SIRC. It does, however, believe that the third alternative, “involve a threat to any person”, needs amendment. There are no limiting criteria in the *CSIS Act* by which it is possible to judge the nature or the intensity of the threat in question. The Committee believes that this overly broad element requires some qualification. Both the Canadian Bar Association and SIRC recommend that “threat to any person” be qualified by the word “serious”. The Committee agrees with this recommendation. It would require a demonstration that a threat be more than minimal or incidental before a foreign-influenced activity fell within this part of the definition of threats to the security of Canada.

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that paragraph (b) of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act* be amended by inserting the word “serious” before the phrase “threat to any person”.

3.2.4 *Political Violence and Terrorism*

Paragraph (c) of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act* is as follows:

- (c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state.

There are four possible types of activities covered by paragraph (c) of the definition of threats to the security of Canada. These are activities:

- 1) within Canada directed toward the threat or use of acts of serious violence;
- 2) within Canada in support of the threat or use of acts of serious violence;
- 3) relating to Canada directed toward the threat or use of acts of serious violence; or
- 4) relating to Canada in support of the threat or use of acts of serious violence.

A further qualification contained in paragraph (c) is that the acts of serious violence threatened or used must be:

- 1) against persons or property and must be
- 2) for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state.

The *Australian Security Intelligence Organization Act* includes politically motivated violence within its definition of security, while the British *Security Service Act, 1989* includes political violence and terrorism within its Service's mandate. The McDonald Commission proposed a definition similar to paragraph (c) in its 1981 report.

The Committee believes that paragraph (c) of the definition of threats to the security of Canada should be retained but amended to clarify the Service's mandate and to make it consistent with the requirements of the *Charter*. There is no doubt in the Committee's mind that there are activities involving political violence and terrorism that should continue to be the object of the Service's attention. In recent years Canada has been both the site and the staging area for such activities. There is, however, the danger that security intelligence work in this area will have a chilling effect on legitimate fund-raising and other forms of non-violent political activity. The aim of the amendments proposed in this area is to ensure that security intelligence activity in relation to political violence is kept within reasonable limits.

The activities in paragraph (c) need only relate to Canada – there are no limiting criteria in the Act whereby it may be readily determined whether the activities are important enough in their impact on Canada to merit the Service’s attention. As set out in relation to the same issue discussed under paragraph (b), the Committee believes that “directly” should also precede the word “relating” in paragraph (c). Similarly, the Committee believes that the words “directed toward” should be removed from paragraph (c). The same recommendation was made by the Committee in relation to paragraph (a) of the definition of threats to the security of Canada and is made here for the same reasons.

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that paragraph (c) of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act* be amended by inserting the word “directly” before the phrase “relating to Canada” and by deleting the words “directed toward”.

3.2.5 *Subversion*

Paragraph (d) of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act* is as follows:

- (d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or ultimately intended to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada.

Two types of activities are included in paragraph (d) of the definition of threats to the security of Canada. It covers activities that are either:

- 1) directed toward undermining by covert unlawful acts the constitutionally established system of government in Canada; or
- 2) directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of the constitutionally established system of government in Canada.

Although it does not include subversion *per se* in its definition of security, the *Australian Security Intelligence Organization Act* does include politically motivated violence, promotion of communal violence and acts of foreign interference within its ambit. The British *Security Service Act, 1989* gives its Service a mandate to provide protection from actions intended to overthrow or undermine parliamentary democracy by political, industrial or violent means. The recommendation made by the McDonald Commission in its 1981 Report was similar to paragraph (d), but dealt with “revolutionary

subversion” and would not have allowed for intrusive investigative techniques under this heading.

In accepting the recommendations of the Independent Advisory Team (IAT), the Solicitor General ordered CSIS’s Counter–Subversion Branch dismantled in 1987. Most of the Counter–Subversion Branch targets were discontinued. Its remaining targets were divided among the Counter Intelligence, Counter Terrorism, and Analysis and Production Branches. Since 1988, any investigation by the Service under paragraph (d) involving more than the collection of open source information requires, under a ministerial direction to that effect, the approval of the Solicitor General. No such ministerially–approved intrusive investigations have been authorized since the direction was issued in February 1988.

Paragraph (d) is by far the most controversial provision addressed by the Committee in this Report. Those who call for the repeal of paragraph (d) see it as having a chilling effect on rights and freedoms. They argue that the vagueness of this provision leads to excessive speculation on the ultimate effect of the exercise of guaranteed rights and freedoms and, consequently, to uncalled–for targeting of legitimate activity. They also say that since the Counter–Subversion Branch of CSIS was disbanded in 1987, it is now time to repeal paragraph (d) of the definition of threats to the security of Canada as a spent provision.

Those who argue in favour of retaining paragraph (d) admit that the activities it covers do not constitute a major threat to the security of Canada at present and that many of the activities it encompasses may be captured by paragraphs (b) and (c) of the definition. But they go on to argue that Canadians expect CSIS to be in a position to forewarn the Government of Canada about potential threats to the security of Canada, especially if the activities dealt with by paragraph (d) again become a significant threat at some future time.

This was one of the most controversial and difficult issues addressed by the Committee in conducting this comprehensive review. The divergent points of view are strongly held and vigorously expressed. After a thorough discussion of the implications of a number of options to deal with this part of the definition, the Committee, although not unanimously, came to the conclusion that paragraph (d) should be repealed. Many of the activities, it was felt, now caught by paragraph (d) could be dealt with under paragraphs (a), (b) and (c) of the definition, even if the Committee’s recommendations in relation to them are implemented. If paragraph (d) is repealed, a consequential amendment to section 21(5)(a) of the Act limiting judicial warrants to sixty days would also have to be adopted.

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that paragraph (d) of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act* be repealed.

RECOMMENDATION 11

The Committee recommends that section 21(5)(a) of the *CSIS Act* be repealed.

3.3 CSIS's Primary Mandate

Section 12 of the *CSIS Act*, which establishes CSIS's primary mandate, reads as follows:

12. The Service shall collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary, and analyze and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada.

A number of terms and phrases in this provision are ambiguous or unclear. Some of these phrases are: “by investigation or *otherwise*”, “to the extent that it is strictly necessary”, “reasonable grounds be suspected” and “constituting threats to the security of Canada”. It is difficult to come up with amendments that would give the Service a more precise definition of its primary mandate than section 12 already establishes. Nevertheless, there is no doubt that the Service needs guidance on how to interpret its primary mandate as set out in the definition of threats to the security of Canada and section 12 of the *CSIS Act*.

To this end, in March 1985 the Inspector General circulated to various elements of the Canadian security and intelligence community an exhaustive 300-page legal memorandum prepared by a consultant dealing with CSIS's primary mandate. It dealt with many of the issues addressed in this chapter. This initiative by the Inspector General appears to have met with little or no interest from the security and intelligence community. In April 1987, the Inspector General circulated a legal memorandum prepared by another consultant dealing with the “strictly necessary” limitation on the Service's primary mandate. It included principles or guidelines for the interpretation of this phrase. In October 1987, the IAT urged that the Solicitor General's Ministry Secretariat develop, in collaboration with the Service, legal/policy frameworks for the section 12 primary mandate and the section 2 definition of threats to the security of Canada.

In an implementation report on the status of the recommendations made by the IAT in 1987, the Service informed the Committee that “directives” dealing with section 12 and the definition of threats to the security of Canada were in preparation and a draft would be ready for consideration by the Deputy Solicitor General and the Director of the Service in the spring of 1990. Despite the work of the Inspector General and the urging of the IAT, there is still, six years after CSIS was established, no comprehensive ministerial direction

dealing with the Service's primary mandate. It is not clear to the Committee why such a comprehensive ministerial direction is not yet in place — it may be because of inadequate resources or more pressing priorities. Nevertheless, the Committee urges strongly that such a comprehensive ministerial direction be put in place.

RECOMMENDATION 12

The Committee recommends that the Solicitor General issue to the Director of the Canadian Security Intelligence Service a comprehensive direction dealing with CSIS's primary mandate.

CHAPTER FOUR

Secondary Mandate — Security Assessments

4.1 Introduction

The Government Security Policy deals essentially with two matters: it establishes criteria for vetting persons for employment with the federal public service or under contract to it; and it provides procedures to be followed in the classification and protection of government assets.

4.1.1 *Vetting Employees and Persons Under Contract*

CSIS has been given the primary responsibility for conducting security assessments. Such assessments are required in occupations where the individual concerned will regularly come in contact with information or materials that are sensitive in the national interest.

Sections 13 through 15 of the *CSIS Act* give the Service authority to conduct security assessments.

Section 13 allows the Service to provide security assessments to federal government departments and to provincial governments. It also authorizes the Service to enter into arrangements with provincial police forces, foreign governments and institutions of such governments with a view to providing them with security assessments.

Section 14 allows the Service to provide certain help to ministers of the Crown regarding their duties or functions under the *Citizenship Act* or the *Immigration Act*. In particular, the Service may, under this section, advise ministers on matters relating to the security of Canada or provide such ministers with pertinent information concerning security issues or criminal activities.

Section 15 empowers the Service to conduct such investigations as are considered necessary to provide either the security assessments identified in section 13 or the advice detailed in section 14.

The Government Security Policy also permits the Department of National Defence and the RCMP to provide security assessments of their own employees.

The Committee understands that the Director of the Service must now personally approve any adverse recommendations with respect to security assessments made by

CSIS. In citizenship and immigration cases, the Director must also forward reports to the Solicitor General. The Committee has been advised that approximately 15 recommendations for denial of a security clearance have been made since the Government Security Policy was introduced in 1986.

4.1.2 *Protection and Classification of Government Assets*

The Government Security Policy establishes a system for protecting and classifying government documents, information and other assets. The essential features of the classification scheme are as follows:

- 1) assign accountability to Deputy Heads for the safeguarding of information and other assets under their control;
- 2) classify information when its unauthorized disclosure or other compromise could reasonably be expected to result in injury to the national interest, with reference to specific provisions of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*;
- 3) limit access to classified information and assets to those whose duties require such access and who have a security clearance at the appropriate level;
- 4) designate information when its unauthorized disclosure or other compromise could reasonably be expected to cause injury to interests other than the national interest, with reference to specific provisions of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*;
- 5) limit access to designated information and assets to those whose duties require such access and who have enhanced reliability status;
- 6) ensure that all persons subject to personnel screening are treated in a fair and unbiased manner; and
- 7) safeguard classified or designated information and assets in accordance with security standards and threat and risk assessments.¹

Material considered sensitive for reasons of national security are classified at one of three levels. Persons requiring access to particular levels of classified documents must have the appropriate level of security clearance.

4.2 Security Assessments

4.2.1 *Security Assessments for Government Employment*

Under section 2 of the *CSIS Act*, “security assessment” means an appraisal of the *loyalty* to Canada and, so far as it relates thereto, the reliability of an individual.

Under the current Government Security Policy, individuals are denied a security clearance if there are reasonable grounds to believe that:

- a) they are engaged in, or may engage, in activities that constitute a threat to the security of Canada within the meaning of the *CSIS Act*; or
- b) because of personal beliefs, features of character, association with persons or groups considered a security threat, or family or other close ties to persons living in certain countries;
 - they may act or may be induced to act in a way that constitutes a “threat to the security of Canada”; or
 - they may disclose, may be induced to disclose or may cause to be disclosed in an unauthorized way, classified information.²

The Committee believes that the above provisions, especially paragraph (b), are overly vague and may lead to abusive activity by CSIS. “Personal beliefs” and “features of character”, for example, are not defined in the Government Security Policy or the *CSIS Act*. This policy mandate may give the Service free reign to delve into all aspects of an individual’s personal life, irrespective of whether such matters are strictly related to national security concerns.

For example, the Committee learned of at least one case involving a person who, while undergoing a security assessment for government employment, was suspected of being homosexual. During lengthy interviews conducted by CSIS officers, questions were repeatedly asked about the individual’s sexual orientation. Because the individual refused to answer these questions, the CSIS officers appear to have concluded that the person was dishonest and unco-operative.

Such inquiries by CSIS may indeed be contrary to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In addition, the Committee believes that they have little, if anything, to do with national security concerns as contemplated by the Government Security Policy.³

The Committee also learned of cases where persons have been denied security clearances because they occasionally used soft drugs. SIRC has concluded, in a number

of cases involving DND security assessments, that such activity, although it may be a concern regarding a person's lifestyle, has nothing to do with national security.

RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to define “security assessment” under section 2 of the Act to coincide with the “threats to the security of Canada” provisions under the Act.

Professor Peter Russell, during testimony before the Committee, stated that non-CSIS security staffing officers should be responsible for dealing with “character concerns” of an individual, while CSIS should restrict itself to those relating to “security intelligence” matters.

The McDonald Commission had earlier noted, especially in the area of field investigations undertaken during a security assessment, that such investigations “are primarily a personnel function in a security context, not a security intelligence function”.⁴

The Committee believes that the Government should consider restricting CSIS's mandate regarding security assessments for government employment. Moreover, the Committee believes that the Government should also consider establishing a group of security staffing officers to undertake the activities suggested by the McDonald Commission.

4.2.2 *Delays*

SIRC has noted repeatedly in its annual reports that there has been a persistent problem with delays in processing security assessments. As noted elsewhere in this Report, the Committee recommends that persons who are undergoing security assessments may make a complaint to SIRC when there is undue delay. Although delays have been a more significant problem in the past, CSIS has made significant efforts to reduce the time required to process security assessments under the Government Security Policy. As noted in the 1988–89 SIRC *Annual Report*:

It is still, as CSIS acknowledges, taking too long to process requests for security assessments. In some cases, notably in immigration, which depend on information from foreign governments, timing is beyond the Service's control. With respect to clearances under the Government Security Policy, the goal is a 30-day turnaround time for levels I and II (Confidential and Secret) and 120 days for Level III (Top Secret). It now takes twice that long — 60 days for Levels I and II and 240 days for Level III. These are, of course, averages. Some are quicker, some slower.⁵

The Committee believes that allowing SIRC to entertain complaints concerning security assessments that are taking an inordinate length of time to complete provides

protection to persons who are the subjects of assessment. The Committee also wishes to encourage CSIS to continue its efforts to reduce the length of time required to complete security assessments. The Committee recognizes fully that many delays may be outside the control of the Service.

4.2.3 *Security Assessment Interviews*

The Committee has learned of a number of instances where security assessment subjects were interviewed in a questionable manner by CSIS officers. Inappropriate questions were asked, intimidating comments were made, and individuals were asked to name other persons with whom they associated.

A related problem is that the answers provided during these interviews are commonly used in the preparation of CSIS reports or during hearings before SIRC. Moreover, the person concerned is unable to obtain, as of right, copies of the notes or a transcript (if a recording was made) from the interview.

The Committee believes that a person who is the subject of a security assessment should be able, if she or he wishes, to attend the interview accompanied by legal counsel or an agent and to record the interview after advising the attending officers of an intention to do so. Conversely, the investigating security officers should be allowed to record an interview with the consent of the person concerned.

This recommendation would protect both the person subject to the security assessment and the investigating officers (in the event that allegations of impropriety were to arise at a later date). Both parties would be able to rely on the recording of the interview to substantiate their version of the facts. The Committee believes that this practice should be allowed for all categories of security assessment cases, whether for government employment, or immigration and citizenship cases.

RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that the *CSIS Act* and the Government Security Policy be amended to provide that a person who is subject to a security assessment interview be allowed to be accompanied by legal counsel or an agent and to have the interview tape-recorded after advising the Service of his or her intention to do so.

4.2.4 *Security Assessments Under the Immigration Act*

The “threats” provisions in section 2 of the *CSIS Act* differ from those in the *Immigration Act*. The latter use wording that does not conform with or exist in the *CSIS Act*. The McDonald Commission argued that the criteria for denying admission to Canada in the *Immigration Act* should be consistent with the definition of threats to the

security of Canada as defined in the statutory mandate of the security intelligence agency.⁶ SIRC also recommended that the *Immigration Act* be amended to define classes inadmissible on security grounds in a manner consistent with the definition of “threats to the security of Canada” in the *CSIS Act*.⁷ The Committee agrees with these proposals and accordingly makes the following recommendation.

RECOMMENDATION 15

The Committee recommends that the “Security Exclusion” provisions of the *Immigration Act* be amended to correspond with the “threats to the security of Canada” definition contained in section 2 of the *CSIS Act*.

4.2.5 *Quality of CSIS Information*

SIRC indicated in its 1986–87 *Annual Report*, that the “quality of CSIS reports and [the] evidence it presented to [the Review Committee] in citizenship and immigration cases... was especially disappointing.”⁸ By contrast, in a report prepared by the Inspector General for SIRC, interviews with CSIS officers indicated that “foreign agency information reliability is not of concern to CSIS”.⁹

Without question, CSIS has to rely on information from other foreign security or police agencies when conducting security screening checks in the immigration and citizenship fields. It is of concern to the Committee that the Service may be receiving information from these foreign agencies that has been “massaged” or is provided with an underlying political motive. The McDonald Commission recognized that:

There is a danger in the immigration screening process of placing too great and uncritical reliance on foreign agency information. The information received must always be carefully analyzed in the context of the political circumstances of the country providing it. No foreign agency should be considered a ‘reliable source’ in the sense that its reports can be accepted uncritically.¹⁰

Because it agrees with the views expressed by the McDonald Commission, the Committee believes that CSIS should be cautious in using information provided by foreign agencies, especially from countries that may have poor human rights records or foreign policy objectives inimical to those of Canada. The Committee believes that CSIS Security Liaison Officers posted abroad and analysts at Headquarters should guard against accepting information from foreign intelligence or police agencies without testing its accuracy and reliability.

4.3 *Classification of Government Information*

The current classification of government information is overly complex. It is the Committee’s understanding that the United States has simplified its scheme to include two categories of classification, while the Canadian scheme currently has three:

Confidential, Secret and Top Secret. In the United States, the Senate Select Committee on Intelligence recommended that the 'Confidential' classification be dropped, with such information either being kept unclassified or protected at a higher (Secret) level. It was felt that the classification threshold in the United States should reflect a policy that classifies information only where it is truly necessary.¹¹

The Committee did not find the distinguishing definitions for different levels of classification particularly helpful. The distinctions regarding the gravity of injury contemplated by the 'Confidential', 'Secret' and 'Top Secret' classifications are simply not clear. There is concern that the classification scheme, as now constituted, may indeed lead to overclassification or misclassification of information.

The Committee believes that the current classification of government information under the Government Security Policy should be revised. Such revision should be undertaken with a view to simplifying the categorization process, reducing the number of categories of information, and providing better distinguishing definitions.

RECOMMENDATION 16

The Committee recommends that Treasury Board study the possibility of revising the Government Security Policy so as to reduce the number of categories for the classification of government information.

4.4 Putting Government Security Policy Into Regulatory Form

The current Government Security Policy is not a statute or a regulation. It does not, therefore, offer the type of certainty and protection inherent in statutory or regulatory instruments. Policy guidelines are more flexible and more readily adaptable to 'interpretation' and the exercise of 'discretion'. On one hand, such flexibility may be desirable. On the other hand, it may lead to uncertainty as to its application.

The Committee believes that the Government Security Policy should be placed into regulatory form by the Governor in Council. This would give the Government Security Policy a statutory base which, it is suggested, would not only enhance the visibility of the policy but would also augment the legal status of decisions based upon it.

RECOMMENDATION 17

The Committee recommends that the Government Security Policy be adopted as regulations by the Governor in Council.

4.5 Dissemination of CSIS Reports

The Committee learned of a situation where a CSIS security assessment report on a person seeking a security clearance, which contained substantial personal information, was communicated to unauthorized persons in the government department where the person was employed. This case resulted in a complaint being made to SIRC, which concluded that CSIS should develop internal guidelines on the provision of sensitive information in its reports to deputy ministers.

The Committee believes that CSIS should ensure that when it provides personal information to a government department, such information is treated with the utmost care to protect the privacy of the individual concerned. The Committee supports the conclusion of SIRC that internal guidelines should be developed, if they do not already exist, to provide direction to the Service on this issue.

As well, the Committee believes that government departments should develop similar guidelines to ensure that CSIS security assessment reports are treated and disseminated in an authorized manner.

RECOMMENDATION 18

The Committee recommends that the Government ensure that guidelines are in place both within CSIS and in government departments to ensure that security assessment reports are treated as confidential and are communicated only to persons who have authority to have access to them.

NOTES

1. Treasury Board of Canada, Secretariat, *Security Policy and Standards*, Ottawa, December 1989, p. 1.
2. *Security Policy and Standards*, Appendix 'F' pp. 10–11.
3. Regarding the issue of sexual orientation as a ground covered by section 15 of the *Charter*, see *Correctional Service of Canada v. Veysey*, an unreported decision of the Federal Court of Appeal rendered May 31, 1990, court file # A-557-89.
4. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission, 1981), Second Report, Volume 2, p. 798.
5. Security Intelligence Review Committee, *Annual Report 1988–89*, p. 17.
6. McDonald Commission, Second Report, Volume 2, p. 823.
7. Security Intelligence Review Committee, "Immigration Screening Activities of the Canadian Security Intelligence Service", Report prepared under section 54 of the *CSIS Act*, January 18, 1988, expurgated version released under the *Access to Information Act*, p. 23.
8. Security Intelligence Review Committee, *Annual Report 1986–87*, p. 58.
9. Security Intelligence Review Committee, "Immigration Screening Activities...", p. 10.
10. McDonald Commission, Second Report, Volume 2, p. 824.
11. United States Senate, "Meeting the Espionage Challenge: A Review of United States Counter Intelligence and Security Programs", Report of the Select Committee on Intelligence, Washington, 1986, p. 75.

Secondary Mandate — Foreign Intelligence

5.1 Foreign Intelligence

A foreign intelligence capacity for Canada has been a recurrent but muted theme of the intelligence debate in this country for more than forty years. Generally, the consensus has been that Canada does not need a foreign intelligence service that collects intelligence abroad by covert means. Recently the Security Intelligence Review Committee (SIRC) recommended that the foreign intelligence mandate of the Canadian Security Intelligence Service be expanded. Under section 16 of the *CSIS Act*, the Service can collect foreign intelligence only within Canada. SIRC would like to see the *CSIS Act* amended to give the Service the authority to send intelligence officers abroad on foreign intelligence missions.

5.1.1 *Definitional Framework*

The terms “security intelligence” and “foreign intelligence” are often confused with one another. One reason is that they have a common denominator: the national interest. They differ significantly, however, in their approach to the national interest.

Security intelligence seeks to preserve the national interest by collecting intelligence on threats to national security — that is, threats to a nation’s territory, inhabitants, institutions or material possessions. The *leitmotif* of security intelligence is embodied in the section 2 definition of threats to the security of Canada in the *CSIS Act*. In this section, threats to national security are defined as activities directed against Canada that fall under such general headings as espionage, sabotage, foreign-influenced activities, political violence or terrorism, and subversion.

By contrast, foreign intelligence attempts to promote the national interest. Its aim is to obtain information that would otherwise not be available on the activities of foreign states, institutions or agents, independent of whether those activities are specifically or purposefully directed against the national interest. Foreign intelligence may constitute a security threat for those against whom it is directed. Paradoxically, one of the defence mechanisms to counter foreign intelligence is security intelligence.

Security intelligence and foreign intelligence can be collected both inside and outside the territorial boundaries of the country gathering such intelligence. CSIS is more than a security intelligence agency. Under section 16 of the *CSIS Act*, the Service can collect foreign intelligence. It can do so, however, only within the territorial boundaries of Canada.

Canadian public officials have consistently denied that Canada engages in covert foreign intelligence abroad. Military attachés of the Department of National Defence and foreign service officers of the Department of External Affairs collect foreign intelligence. But they do this by way of open sources, not by covert means. The Communications Security Establishment (CSE) also collects foreign intelligence within Canada. It gathers signals intelligence in support of Canada's foreign and defence policies, based on the collection of foreign radio, radar and other electro-magnetic transmissions, and distributes reports on what such intelligence reveals. The CSE also provides for the security of data processing in and communications between federal agencies.

5.1.2 *Legislative Framework Governing the Foreign Intelligence Activities of the Service*

When the Senate Special Committee reviewed Bill C-157, the precursor to the current *CSIS Act*, it recommended that the Service should have a monopoly on all operational work relating to the conduct of foreign intelligence within Canada. The rationale was that all intelligence gathering activities conducted inside Canada should be brought within the same oversight net. This proposal was not incorporated into the *CSIS Act*. The government of the day considered that granting such a monopoly to CSIS would give the new agency an inappropriate degree of responsibility for the management of part of the foreign intelligence program of Canada.

As a result the *CSIS Act* enabled the Service to collect foreign intelligence only within the territorial boundaries of Canada, on request of the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs, and following the approval of the Solicitor General. Section 16 states that:

16. (1) Subject to this section, the Service may, in relation to the defence of Canada or the conduct of the international affairs of Canada, assist the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs, within Canada, in the collection of information or intelligence relating to the capabilities, intentions or activities of
 - (a) any foreign state or group of foreign states; or
 - (b) any person other than
 - (i) a Canadian citizen,
 - (ii) a permanent resident within the meaning of the Immigration Act, or
 - (iii) a corporation incorporated by or under an Act of Parliament or of the legislature of a province.

- (2) The assistance provided pursuant to subsection (1) shall not be directed at any person referred to in subparagraph (1)(b)(i), (ii) or (iii).
- (3) The Service shall not perform its duties and functions under subsection (1) unless it does so
 - (a) on the personal request in writing of the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs; and
 - (b) with the personal consent in writing of the Minister.

The section thus allows the Service to provide assistance to the foreign intelligence program of the Government of Canada, in particular the Communications Security Establishment, the Department of External Affairs and the Department of National Defence. The section expressly prohibits the targeting of Canadians.

5.1.3 *Current Practices*

In its Annual Report for 1985–86 SIRC reported that the Service had not exercised its authority under section 16. However, the former Solicitor General, the Honourable Pierre Blais, confirmed in his written responses to the Committee’s questions that section 16 has since been used. He declined to give the Committee details regarding its use, on the grounds that such disclosure would be injurious to national security and to the conduct of Canada’s international relations.

The former Solicitor General also confirmed when he appeared before the Committee that the Service occasionally sends intelligence officers abroad to conduct investigations. The Government considers that under section 12 of the *CSIS Act*, the Service may receive or collect information outside Canada that relates to the investigation of a threat to the security of the country. In response to a question by a member of the Committee as to whether the Service has legal authority to send officers outside Canada to gather intelligence, the former Solicitor General stated:

The answer to the question is clear and is based upon the nature of CSIS as a defensive security intelligence service. It does not seek to conduct offensive intelligence operations abroad. However, CSIS does have the power to investigate threats to the security of Canada. Under the Act we have not only the power but the duty to send informants or Service employees abroad. It is a known fact, there is no secret about it. Our foreign operations always relate to investigations of a threat to Canadian security. That is something we must remember.

The Honourable Pierre Blais went on to explain that as a matter of policy, his personal authorization is required before CSIS intelligence officers are sent abroad. The

Solicitor General has given direction to CSIS with respect to foreign liaison and security intelligence investigations abroad.

The Service also has security liaison officers stationed in a number of countries. The responsibilities of such officers include:

- 1) selective development of channels of communication for exchanges of information with police, security and intelligence agencies, relating to threats to the security of Canada;
- 2) assessment of the reliability of co-operating agencies and their intelligence product;
- 3) provision of an immigrant / visa vetting service on prospective immigrants for the Canada Employment and Immigration Commission; and
- 4) collection and analysis of security-related open source information.

5.1.4 *The Need for Change*

SIRC is currently opposed to the establishment of a separate, offensive foreign intelligence agency for Canada; it believes the case has not been made for such an agency. In its proposals to the Committee, SIRC wrote that:

Since we have no capacity to collect foreign intelligence by covert human means, we are dependent upon other countries for some types of information about foreign countries, which may pose a threat to Canadian independence in some circumstances. To the extent that covert sources of intelligence are an asset in gaining access to markets and technologies and in international bargaining, Canada will be at a disadvantage with its major trading partners. However, it is by no means clear that Canada needs a secret foreign service.

In its proposals to the Committee on amendments to the *CSIS Act*, SIRC recommends that the foreign intelligence mandate of the Service be expanded. In particular, it recommends that section 16 of the *CSIS Act* be amended by removing the words “within Canada”. According to Professor Peter Russell, on whose work this recommendation was based:

This amendment of the Act would simply mean that there would no longer be a legal constraint on the Minister of Defence or Secretary of State for External Affairs should they wish to have the assistance of CSIS personnel in collecting information relating to the capabilities, intentions or activities of foreign states or persons. Already, under section 16, these Ministers can request such assistance from CSIS within Canada. With the proposed change in place, they could request this assistance outside of Canada.¹

5.1.5 *Research Undertaken by the Committee*

In considering the SIRC recommendation that the words “within Canada” be deleted from section 16 of the *CSIS Act*, the Committee heard evidence from a wide range of witnesses, both for and against an expanded foreign intelligence mandate for CSIS.

Those in favour included the Strategic Studies Program of the University of Manitoba, Geoffrey Weller (Lakehead University), and Peter Russell (University of Toronto) and the Czechoslovak Association of Canada. They argued that the mandate of the Service should be expanded to permit independent operations overseas. Failure to do this would undermine the ability of CSIS to deal effectively with threats to the security of Canada. Close political control should be a *sine qua non* of foreign intelligence operations abroad.

Those against a foreign intelligence mandate for CSIS included Archie Barr, former Deputy Director of National Requirements, CSIS; Dr. Maurice Tugwell (Mackenzie Institute); the British Columbia Law Union; and Senator Michael Pitfield. Senator Pitfield put it clearly when he appeared before the Committee:

...there are in the SIRC recommendations some issues of grand policy, and this has to do with foreign activities. Perhaps it has also to do with the Office of National Assessments. On those issues I would really argue, and try to argue as strongly as I could, that the case is not proven. I would come back to the healthy scepticism argument I tried to put earlier and say that until it is proven I would be loath to see us adding a dimension to our security and intelligence establishment that will have our agents running abroad under God knows what circumstances for God knows what purpose.

A third group of witnesses included those who argued that any proposal allowing CSIS to undertake extra-territorial operations should be implemented only after the fullest possible analysis and public discussion. This group of witnesses included Professor Jean-Paul Brodeur (University of Montreal) and the Canadian Bar Association. Professor Brodeur in particular recommended that a limited group of federal government officials and academic experts be created to examine every aspect of this question and report its findings to the Government:

Events we are witnessing today in Eastern Europe presage profound changes in the global political situation. It would be important to know more about the direction these changes will take before becoming involved in the creation of a foreign intelligence service.

5.1.6 *Conclusion*

The Committee believes that it is inappropriate for the Service, or any other department or agency of the Government of Canada, to engage in covert unlawful acts abroad — that is, action that is above and beyond the collection of foreign intelligence —

that is clearly in breach of international law or foreign domestic law. This view was supported by Ron Atkey, the former Chairman of SIRC, when he appeared before the Committee. The Committee is nevertheless of the view that the question of whether Canada should have an agency engaged in the collection of foreign intelligence and information abroad through means that are not unlawful, and whether CSIS should be that agency, requires further examination.

If implemented, the SIRC proposal might have significant consequences for Canada, particularly with respect to the conduct of its foreign affairs and defence policies. It also remains to be proven whether CSIS has sufficient resources or the proper skills mix to meet this new challenge. The Committee believes that this matter should be examined in greater depth by an Independent Advisory Team along the lines of that created under Gordon Osbaldeston to report on CSIS.

RECOMMENDATION 19

The Committee recommends that an Independent Advisory Team be created with a mandate to examine Canada's foreign intelligence capacity.

RECOMMENDATION 20

The Committee recommends that the Independent Advisory Team study the implications of enlarging the foreign intelligence mandate of CSIS by repealing the words "within Canada" from section 16 of the *CSIS Act*.

RECOMMENDATION 21

The Committee recommends that the Independent Advisory Team ascertain, among other things, 1) whether the Service has the necessary resources and appropriate skills mix to enable it to conduct foreign intelligence operations outside Canada, and 2) whether it is appropriate for a single agency to conduct both security intelligence and foreign intelligence operations, either in Canada or abroad.

RECOMMENDATION 22

The Committee recommends that the Independent Advisory Team prepare a public version of its findings to be tabled in Parliament.

Section 16 of the *CSIS Act* does not state that the activities provided for under that section fall under the rubric "foreign intelligence". Most people envisage the Service strictly as a security intelligence agency. They do not realize that the Service does indeed have a foreign intelligence mandate, territorially limited to the collection of such

intelligence within Canada. The Committee believes that section 16 of the *CSIS Act* should be amended to include the term “foreign intelligence” in such a way as to show clearly that the activities mandated under this section constitute the collection of such intelligence. This modification would require a consequential amendment to the interpretation section of the *CSIS Act* defining “foreign intelligence”.

RECOMMENDATION 23

The Committee recommends that section 16 of the *CSIS Act* be amended by adding the term “foreign intelligence” in such a way as to show that the collection and investigation activities mandated under that section constitute foreign intelligence.

RECOMMENDATION 24

The Committee recommends that the term “foreign intelligence” be added to the interpretation section of the *CSIS Act*.

5.2 The Co-Ordination, Assessment and Dissemination of Intelligence

Intelligence is useful only if the government can make good use of it. This means that the collection of both security and foreign intelligence by the different government departments and agencies — CSIS, National Defence, and External Affairs, for instance — must be centrally co-ordinated. It also implies that intelligence be properly assessed, in a uniform and cogent fashion. Finally, it presupposes that intelligence is relevant and can be disseminated to all the appropriate arms of government in a timely enough fashion for them to act on it.

5.2.1 *The Role of the Privy Council Office*

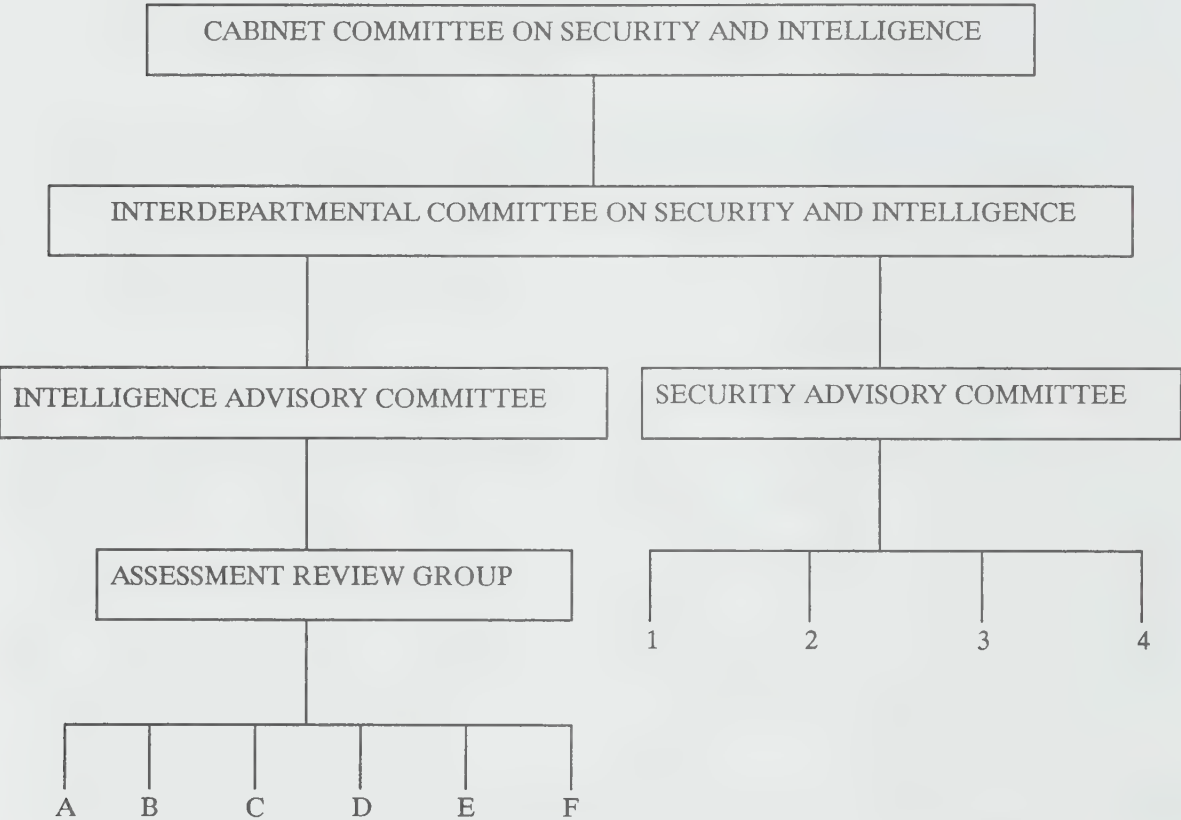
The primary function of the Privy Council Office (PCO) is to support the Prime Minister and Cabinet in the operation of the central policy decision-making process and to provide information and advice to the Prime Minister in the discharge of his or her responsibilities as head of the Government of Canada and Chairman of the Cabinet. The PCO furthermore has a central role in the co-ordination of government activities. It communicates the will of the Prime Minister to the rest of the federal bureaucracy.

On this basis, one might assume that the PCO should play an important role in security and intelligence matters. It is not altogether clear, however, that the PCO’s role in security and intelligence matters is exercised to its fullest capacity.

5.2.2 *Overview of the Present Structure*

The Prime Minister and Cabinet have ultimate authority for the security and intelligence component of the Government of Canada. As Figure 5.1 indicates, however, several committees, centred around the PCO, play a role in controlling Canada’s security and intelligence community, assessing its intelligence product, and co-ordinating its activities. These committees serve the Prime Minister and Cabinet by relaying the activities of the various members in the security and intelligence community to them.

FIGURE 5.1
SECURITY AND INTELLIGENCE COMMITTEE STRUCTURE



KEY

A-F = SPECIAL ASSESSMENT REVIEW GROUPS (NUMBER UNKNOWN, SUBJECTS UNKNOWN)

- 1 = COUNTER-TERRORISM COMMITTEE
- 2 = SECURITY EQUIPMENT ADVISORY COMMITTEE
- 3 = PUBLIC COMMUNICATIONS COMMITTEE
- 4 = SPECIAL THREAT ASSESSMENT GROUP

The Cabinet Committee on Security and Intelligence (CCSI) has existed since 1963. Apparently, it does not meet on a regular basis. Rather it convenes to deal with particular issues when they are referred to it.

The Interdepartmental Committee on Security and Intelligence (ICSI) is the senior committee of public servants. Chaired by the Secretary to the Cabinet, it is composed of the deputy heads of the principal departments and agencies involved in security and intelligence matters and is responsible for reviewing security and intelligence policy proposals of interdepartmental interest and for developing such policy proposals for the CCSI.

Reporting to the ICSI are the Security Advisory Committee (SAC) and the Intelligence Advisory Committee (IAC).

Chaired by the Deputy Solicitor General, SAC has responsibility for security matters having implications across government. It is supported by a small secretariat. SAC assists in formulating security policy that has interdepartmental scope. It advises ICSI on security requirements and priorities. It carries out some of its functions through four sub-committees that study specific issues. These are 1) the Counter-Terrorism Committee, 2) the Security Equipment Advisory Committee, 3) the Public Communications Committee, and 4) the Special Threat Assessment Group.

Chaired by the Deputy Clerk, Security and Intelligence, and Counsel, the IAC co-ordinates the production and dissemination of foreign and security intelligence assessments of broad governmental interest and is supported by a Secretariat. Drafts are written by officials in the departments or agencies responsible for intelligence analysis, primarily External Affairs, National Defence, and CSIS. These assessments are reviewed and revised by IAC sub-groups before approval by the IAC. The IAC also advises the ICSI as required on intelligence policy issues.

The IAC has a principal sub-committee, the Assessment Review Group (ARG), which reviews all intelligence assessments prior to meetings of the IAC. The ARG is chaired by the Executive Secretary, IAC Secretariat, and members are officials of the IAC member departments and agencies. There is also a series of Specialized Assessment Review Groups (SARGs) which are working level drafting committees. They are chaired by a member of the IAC Secretariat, and members are drawn from IAC member departments and agencies as well as other government departments as required.

5.2.3 *The Need for Change*

In its proposals to the Committee on amending the *CSIS Act*, SIRC expressed some concern that the co-ordination, assessment and dissemination of intelligence in the government may not be functioning as well as it should be. By way of a solution, SIRC recommended that Parliament examine the feasibility and merits of establishing an institution similar to Australia's Office of National Assessments (ONA). The ONA has

primary responsibility for collating and evaluating information on many political, economic and strategic matters. It is not a producer of intelligence. Rather, it assesses what Australia's intelligence agencies produce by way of intelligence assessments and reports. The ONA in turn produces reports on specific issues that are disseminated throughout government. These assist the Prime Minister, Ministers and bureaucrats in formulating policy. The ONA also assists the government in setting its intelligence priorities and requests the collection agencies to obtain specific information it lacks. The ONA consists of a mix of analysts from both the public and the private sector.

The SIRC recommendation reflects positions articulated by the McDonald Commission and the Senate Special Committee on Terrorism and Public Safety in their reports. The McDonald Commission recommended in 1980 that a Bureau of Intelligence Assessments be established to prepare estimates of threats to Canada's security and vital interests. These estimates would be based on intelligence received from the intelligence collecting departments and agencies of the government and from allied countries. The Bureau would be established in the Privy Council Office, and its Director General would report to the Prime Minister through the Secretary to the Cabinet. Likewise, the Senate Special Committee recommended that:

. . .the Security and Intelligence Secretariat of the Privy Council Office be expanded and strengthened to provide a single focus for the gathering of intelligence and assessments from federal departments and agencies for review by the Intelligence Advisory Committee and for dissemination to the relevant federal departments and agencies.

5.2.4 *Research Undertaken by the Committee*

To evaluate the possibility of establishing the equivalent of an ONA in Canada, the Committee did a number of things. It held informal discussions with officials of the Australian High Commission in Ottawa. It discussed the issue with Members of the Parliament of Australia visiting Ottawa and involved in the oversight process in that country. It received an informal briefing from His Excellency Michael Cook, the previous head of the ONA and now Australia's Ambassador to the United States. It received correspondence from Senator William Kelly on his Committee's research on the subject. It obtained and reviewed various documents released under the *Access to Information Act*. It received an informal briefing from Ward Elcock, the current Deputy Clerk, Security and Intelligence, and Counsel, on PCO premises. Finally, it heard testimony from Blair Seaborn, the former Security and Intelligence Co-ordinator at PCO.

5.2.5 *Conclusion*

Despite these efforts, the Committee is unable to assess to its complete satisfaction whether the current system for co-ordinating, assessing and disseminating intelligence in the government is meeting Canada's security and intelligence needs. The Committee is also unable to determine to what extent the Prime Minister's Office or Cabinet make use

of security or foreign intelligence. Finally, the Committee is unable to assess how useful the security or foreign intelligence product is for consumer departments in the government.

The Committee considers that the co-ordination, assessment and dissemination of intelligence by the Government are matters of crucial importance to the national interest of Canada. Substantial changes are now occurring in the world. These changes may involve the emergence of new threats and the abatement of the more traditional challenges to national security. The Government of Canada must be in a position to assess these events and their resulting challenges. With this in mind, the Committee believes that these matters should be referred to the Independent Advisory Team whose establishment was recommended earlier in this Chapter.

RECOMMENDATION 25

The Committee recommends that the Independent Advisory Team examine the co-ordination, assessment and dissemination of intelligence in the Government of Canada.

RECOMMENDATION 26

The Committee recommends that the Independent Advisory Team examine the security and intelligence function in PCO with a view to determining whether it is accomplishing its work in this area efficiently and effectively.

RECOMMENDATION 27

The Committee recommends that the Independent Advisory Team examine the feasibility of establishing in Canada an independent Bureau of National Assessments.

NOTES

1. Peter H. Russell, "Should Canada Establish a Foreign Intelligence Agency?", Security Intelligence Review Committee, December 1988, p. 17.

Management Practices – Human Resources

6.1 Introduction

An organization is only as good as the people who form it. This applies to the Canadian Security Intelligence Service in the same way as it does to other agencies and departments of the government of Canada. The difference between the Service and other organizations, however, is the delicate nature of its work. The Service is one of the guardians of Canada's national security. Its work is therefore not only important, but also demanding of those who must accomplish it. In this context, human resource management practices in the Service take on added significance. A healthy work environment and a committed labour force are vital factors in determining the efficiency and efficacy of CSIS and, *de facto*, the security of Canada.

This chapter examines human resource management practices in the Service. This includes recruitment, training, career paths, and employee assistance programs. The chapter is organized into three major parts. The first part examines the legislative framework governing personnel management in the Service. The second sets out the salient events in the history of human resource management practices in CSIS. The third part analyzes the issues and problems now facing the Service with respect to human resources and establishes a series of recommendations for improving the existing situation.

It should be noted that some of the issues and problems pertaining to human resource management practices in the Service do not lend themselves easily to statutory amendments. Where necessary, therefore, the Committee will make recommendations for improvements that go beyond legislative changes to address managerial practices in the Service.

6.2 Legislative Framework Governing Personnel Management in the Service

The legislative framework governing the management of human resources in CSIS is in section 8 of the *CSIS Act*. Section 8(1) reads as follows:

8. (1) Notwithstanding the *Financial Administration Act* and the *Public Service Employment Act*, the Director has exclusive authority to appoint employees and, in relation to the personnel management of

employees, other than persons attached or seconded to the Service as employees,

- (a) to provide for the terms and conditions of their employment; and
- (b) subject to the regulations
 - (i) to exercise the powers and perform the duties and functions of the Treasury Board relating to personnel management under the *Financial Administration Act*, and
 - (ii) to exercise the powers and perform the duties and functions assigned to the Public Service Commission by or pursuant to the *Public Service Employment Act*.

This section establishes the Service as a separate employer from the rest of the public service. For security and operational reasons, the Service does not operate under the same conditions as line departments of the government of Canada. This section therefore gives the Director of the Service the power to exercise the personnel authority found in the *Financial Administration Act*.¹ These include appointment, selection standards, promotion and transfer, release, dismissal, and probationary periods. The section also authorizes the Director to exercise the authorities contained in the *Public Service Employment Act*,² which include training and development, position classification, rates of pay, hours of work, leave, standards of discipline, person year control, working conditions, and travel expenses.

There are several reasons for giving the Service greater flexibility than the rest of the public service in some of the major personnel areas:

- 1) position classification: to enable rapid re-deployment of personnel;
- 2) probationary period: to allow for longer periods in order to confirm reliability;
- 3) hours of work and working conditions: to ensure appropriate support of operational activities;
- 4) standards of discipline: to verify that operations and individuals are within the law and are acting in the best interests of national security;
- 5) staffing: to permit higher standards than those found in the public service and ensure proper psychological attitudes; and
- 6) training: to provide appropriate entry instruction and discipline.

Another provision governing human resources management in CSIS is section 8(4)(a), which states that:

8. (4) The Governor in Council may make regulations
 - (a) governing the exercise of the powers and the performance of the duties and functions of the director referred to in subsection (1)...

This section authorizes the Governor in Council to make regulations dealing with any of the personnel management powers of the Director. It should be noted that such regulations have yet to be promulgated.

6.3 Historical Perspective

The first three years of the Service's existence witnessed difficult moments with respect to the management of human resources in CSIS. This was in part a direct consequence of the transition from the Security Service of the RCMP to the new organization that was CSIS.

More than 95 per cent of CSIS's members were transfers from the Security Service. As such, the new agency not only inherited the expertise of the Security Service, but also some of its shortcomings. The McDonald Commission noted that the lack of political acumen and analytical refinement of the members of the Security Service were two of the main reasons why the Security Service committed illegal acts and other improprieties in the 1960s and 1970s.

The subculture inherited by CSIS manifested itself in the way the Service conducted some of its activities. Early on, CSIS was criticized by the Security Intelligence Review Committee (SIRC) for casting its net too widely in the area of counter-subversion. SIRC noted in its 1986-87 Annual Report that "CSIS is expending money and effort on too many counter-subversion targets and it is intruding on the lives and activities of too many Canadians in this area." While recognizing the need for the Service to rely on some RCMP accommodations and services, SIRC saw a real necessity "to keep prodding CSIS along the civilianization path" by recruiting new members with backgrounds in areas other than investigative policing.

Two special reports, prepared early in the life of CSIS, had a significant impact on the way the Service manages its human resources: one was produced by SIRC, the other by the Independent Advisory Team (IAT).

In March 1987, SIRC presented to Solicitor General James Kelleher a Special Report dealing with official languages and staff relations in the Service. An expurgated version of the report was made available to the public in June of the same year under the title *Closing the Gaps: Official Languages and Staff Relations in the Canadian Security*

Intelligence Service. In it, SIRC described the situation inside CSIS with respect to official languages and staff relations.

In the area of official languages, SIRC found that a culture gap prevailed within CSIS. The Review Committee reported that despite good intentions at the top, there had not been enough real commitment among some key players within the Service to the federal government's official languages policy. In particular, SIRC noted a serious lack of understanding of Francophone culture within the Service. "CSIS too often acted like an essentially Anglophone institution," the Review Committee reported, "with French-language capability as a troublesome frill." Some of the problems noted by SIRC were under-representation of Francophones; insufficient training for Francophones in their language; and an incapacity or unwillingness by certain elements in Headquarters to communicate in French with its regional offices in Quebec.

On the staff relations side, the Review Committee remarked that a communications gap separated management and staff. SIRC noted that the situation was such that management and some employees "came to suspect the worst of each other". The communications gap manifested itself in a variety of ways. The Review Committee found that the possibility of lateral transfers within CSIS was ill-explained to employees and that there was widespread belief that competitions for promotions concealed favouritism. The Review Committee also discovered that Service employees felt frustrated by their inability to enter job competitions in the public service. All of this was a serious cause for insecurity among CSIS employees. The communications gap was blamed partly on transition, which forced managers to make decisions "founded more on intuition and experience than on planning or policy." Decisions seemed arbitrary and "lent credibility to whisperings about discrimination and favouritism." But the problem went deeper, SIRC noted, to habits of secrecy and nostalgia for a hierarchical command structure inherited from the RCMP Security Service where staff participation in the decision-making process was kept to a minimum.

The IAT's report, *People and Process in Transition*, was made public in October 1987, shortly after *Closing the Gaps*. One of the things the IAT attempted to establish was whether the Service's policies on recruitment, training and personnel management were "providing CSIS with the proper mix of skills, education and experience to meet the intelligence needs of the Government".

The IAT observed that the decision-making process within CSIS was excessively hierarchical and formal in that it tended to isolate the Director from the rest of the Service. As SIRC had done in its Special Report, the IAT reported that the organizational structure of CSIS, as well as a proclivity for secrecy within the Service, inhibited effective communication between various elements of the agency. The IAT noted that the Service had not made significant progress in improving the skills mix of its intelligence officers and that the representational picture with respect to Francophones and women was disappointing. Training and career development were observed to be "curiously lacking". The Service's management information systems were deemed inappropriate for effective

personnel management. Finally, CSIS's corporate culture was not considered to be substantially different from that of the RCMP Security Service. "After three years of transition," the IAT remarked, "CSIS still looks very much like the Security Service."

Both *Closing the Gaps* and *People and Process in Transition* made numerous and important recommendations for improving human resource management practices in CSIS. In general terms, they urged the Service to review its organizational and management structures with a view to improving communications; to correct its representational imbalances, especially with respect to Francophones, women and minorities; to diversify the skills mix of its personnel by way of a new and vigorous hiring strategy; and to provide adequate training to its employees as well as a complementary program of advancement from within.

6.4 The Present and the Need for Change

Over the past two years, the Service has undertaken a number of initiatives to correct some of the problems with its human resource management practices identified by SIRC and the Independent Advisory Team.

One such initiative is a new Human Resources Management Plan approved by CSIS in October 1988. The Plan constitutes a framework for integrating existing policies and practices and developing and implementing new ones based upon eight themes over a period of five years. These eight themes are official languages promotion; employment equity initiatives; management of employer/employee relations; career streams planning; continuous training and skills development; executive management development; automation of the work environment; and a two-way commitment between management and employees to ensure an efficient Service and a healthy work environment. Underlying the Plan is an internal communications package aimed at informing all CSIS employees of the Service's new initiatives in human resource management.

Despite this positive development, however, the Committee has found that a number of issues and problems in the area of human resource management remain to be addressed if the Service is to carry out its mandate with efficiency and aplomb in the 1990s and beyond. This part of the chapter addresses these issues as they relate to 1) recruitment and the required personnel for the Service, 2) training, 3) career paths, and 4) organizational structure.

6.4.1 *The Required Personnel for the Service*

A discussion of human resource management begins necessarily with a reflection on the personnel a security intelligence agency such as CSIS requires. The personnel needs of the Service lead in turn to consideration of two points.

The first is the security intelligence requirements of Canada as it enters the twenty-first century. The nature of present and future threats to the security of Canada

are key elements in determining the type of analysts and intelligence officers the Service needs. The world is changing at a rapid rate, and with it the nature of the threats to the security of Canada.

The second point that needs to be considered is the diverse nature of Canada's socio-cultural fabric. From a country where essentially two cultural and linguistic groups shared the benefits of a rich and varied land, Canada has now evolved into a cultural mosaic. The country has been enriched by the arrival of many ethno-cultural groups and the increased prominence of other groups, much longer established but also long ignored.

The Service must be able to adapt in the face of such change. The degree to which CSIS can acclimatize itself to new events and circumstances is in direct relation to the capacity of its people to adapt to such changes.

6.4.1.1 *Representation within the Service*

The Committee notes with approval the steps taken recently by CSIS to diversify its personnel. In September 1989, the Service undertook the most important recruitment campaign in its history. The campaign emphasized the interdisciplinary recruitment of future analysts and intelligence officers. Recruitment is being carried out by way of career shows, liaison with universities and the mass media. For instance, the Service ran advertisements in 105 newspapers across Canada in late 1989. The recruiting criteria set out in the advertisements were that applicants be Canadian citizens, possess a university degree, be prepared to work in any Canadian city, and be willing to "undergo a stringent selection and training process." The Service is using attrition as a partial basis for opening positions for recruitment. Attrition now stands at 3 per cent in the professional category (Intelligence Officers) and 7 per cent in the administrative support category.

Representation within the Service remains problematic with respect to women, visible minorities, aboriginal people, and disabled persons. It would also appear that there may still be a problem regarding the representation of Francophones in the Service.

In evidence provided to the Committee by CSIS, the Service reported on steps taken to redress representational imbalances with respect to Francophones. The Service claims that its workforce is currently 69 per cent Anglophone and 31 per cent Francophone. When CSIS was established in July 1984, Francophones represented only 15 per cent of the workforce. The Service also asserts that the percentage of Francophones in the management category rose from 20 per cent to 29 per cent in 1989-90. According to the Service, the senior management team is now 67 per cent Anglophone and 33 per cent Francophone, while in 1987 it was 83 per cent Anglophone and 17 per cent Francophone.

These numbers represent a significant improvement in the representation of Francophones within the Service. However, according to Mr. Bernard Marentette, Regional Representative, CSIS Employees' Association, Quebec Region, Francophones continue to be under-represented.

In his supplementary brief to the Committee, the regional representative claimed that Francophones are under-represented in the management category, both at Headquarters in Ottawa and in the Quebec Region. He also stated that Francophone employees of the Service in Quebec are over-represented in the administrative support group. "The most highly paid positions [in the Quebec Region]", wrote Mr. Marentette, "are generally granted to Anglophones, whereas the lowly positions are reserved for Francophones." In a letter to SIRC dated January 2, 1990, the regional representative stated that "the CSIS reports, and more particularly those on bilingualism, are pure fabrication and fiction and have been since 1984." As a result, he claims that SIRC's review of the Service's language situation, contained in the Review Committee's annual reports, are not based on complete information.

Mr. Marentette's analysis of the language situation in the Service involves more than just a review of the representational picture. He claims that Francophones receive inadequate services in their language from the CSIS Employees' Association. In his letter to SIRC, the regional representative wrote that:

Francophone CSIS employees were never able to obtain services from their national representative in the language of their choice. Francophones continue to receive the same poor services. This injustice unfortunately persists and is due in large part to the Service's inertia in supporting the "bilingual imperative" classification of the [President, CSIS Employees' Association] position. As a result, the position remains without any linguistic designation. It is the only position in the entire organization that is not classified and that has no bilingual designation...

Finally, Mr. Marentette gave several examples in his supplementary brief of harassment by the Service of Francophone employees in the Quebec Region. He claimed that the purpose of the harassment has been to ensure that Francophone employees in Quebec reduce the number of language complaints they make, both to Service Headquarters and to the Office of the Commissioner of Official Languages. According to the regional representative, the Service's intimidation of Francophone employees in the Quebec Region has had the effect of eliminating language-related complaints:

...employees can no longer complain, either inside or outside the agency, of linguistic violations or of violations of their rights. Consequently, veiled threats, intimidation and harassment have produced results: no complaints were sent to the Commissioner of Official Languages in 1989. However, the problems arising from the agency's failure to respect Francophones and comply with the *Official Languages Act* nevertheless remain intact.

Because it had only limited access to CSIS material and officials, the Committee was unable to ascertain with any certainty the state of language relations within the Service. The Service claims that the language situation is improving. However, according to the regional representative, serious problems still persist in the Service.

The Committee believes that a review of the language situation within the Service should be undertaken. Certainly, the difficulties raised by Mr. Marentette justify such a

response. The Committee believes that SIRC should assume this project because of the unlimited access it enjoys to Service officials and material. This could be done by way of a follow-up review of the section in SIRC's report, *Closing the Gaps*, dealing with language issues within the Service.

RECOMMENDATION 28

The Committee recommends that SIRC undertake a follow-up review of, and prepare a report on, language issues within the Service. SIRC's review should address 1) the possibility of representational imbalances with respect to Francophones; 2) the adequacy of services in both official languages within CSIS; 3) the accuracy of CSIS reports regarding official languages, and 4) the possibility of harassment by CSIS management of employees who make language-related complaints. A public version of SIRC's final report on official languages within the Service should be tabled in Parliament within a reasonable period.

Women represented 41 per cent of all CSIS employees as of February 1990. At first glance, this proportion appears somewhat positive, even though women do not constitute half of the Service. Further analysis yields a less encouraging picture, however. At the management level, women make up only 7 per cent of employees. Female representation at the Intelligence Officer middle management level is even less satisfactory: 2.2 per cent. These numbers are an improvement; one year ago, 3 per cent of management employees were women, while in 1988, 1 per cent of the Service's middle managers in the Intelligence Officer category were women. Yet given the importance of the representational imbalances in the Service, these improvements are minimal. The Committee believes the Service should take decisive action to correct the under-representation of women.

Disabled persons currently account for 0.9 per cent of the Service's employees, while Aboriginal persons constitute 0.2 per cent. These numbers are low when compared with those in the general population in Canada. According to the latest update of the 1988 census by Statistics Canada, disabled persons represent 12.8 per cent of Canada's population and Aboriginal persons 2 per cent. To its credit, the Service has undertaken some initiatives to correct these discrepancies. Following government guidelines, the Service aims to increase its representation of disabled persons to 5.3 per cent and aboriginal persons to 2.5 per cent by 1990. The Committee commends the Service for this undertaking.

The situation with respect to members of visible minorities is somewhat more perplexing. Members of racial minorities now make up 1.6 per cent of the Service's employees. According to the 1988 census, they account for 6.8 per cent of Canada's population. In his reply to the Committee's written questions, the Director of the Service indicated that "although the Service is still developing an employment target in this area, it is expected that we will closely follow the federal objective of 3.1 per cent representation by 1991". Why is the Service only willing to commit itself to approximating the federal

government's goals in this area? The Committee believes that the Service's intention of "closely following the federal objective" with respect to visible minority representation is not good enough. The Service should aim to achieve the federal objective in this area.

During its hearings, the Committee received evidence from organizations representing ethnic groups in Canada. Many of these, such as the World Sikh Organization and the Assembly of First Nations, manifested enmity toward the Service because of suspicions that they are being investigated unjustly by CSIS. In its brief to the Committee, the World Sikh Organization of Canada commented on whether the Service should have more or fewer investigative tools at its disposal. Its answer to this question is indicative of its feelings toward CSIS:

It is not more or fewer investigative tools available which matter. We believe the quality of available tools should be improved. We are concerned, however, that the tools are being misused on Sikhs in Canada. For example, over 800 wire tapping of telephone calls in Hamilton case; interrogation of Sikhs at random without a just cause and forming opinions on the hearsay or unauthenticated documents. The Canadian security is not at risk from the Sikh community and we take the random interrogations a very serious violation of our individual rights. We would like this to be stopped.

The Committee believes that one way to improve the Service's image with visible minorities in Canada is to recruit more members from these communities.

The Public Service Commission (PSC) has undertaken a series of employment equity initiatives that the Service should emulate. The PSC maintains employment equity co-ordinators in its regional offices across Canada to search for and recruit qualified candidates for federal government employment. The PSC has also adopted four special measures programs. The Options Program aims to increase the representation of women in the Public Service. Positions in departments for disabled persons can be filled using the Access program, aimed at integrating people who believe that a physical, mental, psychiatric or learning disability decreases their opportunities for employment. The National Indigenous Development Program and the Visible Minorities Employment Program similarly help Aboriginal people and members of visible minorities to integrate more fully into the public service. Successful candidates who avail themselves of these programs are appointed on the basis of merit on either a term or permanent basis. The programs allow candidates the opportunity to develop new skills and qualifications through on-the-job training.

The Committee understands that the Service is in the process of developing or implementing various segments of an employment equity program. The Committee commends the Service for this and believes the implementation of this program should be completed as soon as possible. The Committee also believes the Service should not wait for women and members of minority groups to apply for positions with CSIS. On the contrary, the Service should actively seek out these people, if it does not do so already. For example, the Service could establish liaison arrangements with organizations

representing women, Aboriginal people, visible minorities and disabled persons as part of its efforts to correct its representational picture. The purpose of such liaison arrangements could be twofold: 1) to communicate to all those concerned that the Service is an equal opportunity employer, ready to recruit new, qualified members from all groups in society, and 2) to seek the help of women and minority group organizations in recruiting new members. The programs established by the Public Service Commission are also good examples of employment equity initiatives that should be emulated by CSIS.

RECOMMENDATION 29

The Committee recommends that the Service complete the development and implementation of its employment equity program by December 31, 1991. The program should aim to increase the representation of women, visible minorities, Aboriginal people, and disabled persons.

RECOMMENDATION 30

The Committee recommends that the CSIS employment equity program be based on an active, rather than a reactive strategy, in that the Service should actively seek out women and candidates from minority groups.

6.4.1.2 *Facing the Future*

While the representational picture of CSIS is important, it is only one of two factors that should be taken into consideration in recruiting new members. The other element is the ability of candidates to adapt to a new international reality and the changing nature of threats to security this implies. As indicated in the brief to the Committee prepared by the Strategic Studies Program of the University of Manitoba:

. . .an effort is being made to have CSIS reflect the various societal elements within Canada as a whole. This effort, as well as the recent educational level of recent recruits, is to be applauded. However, a note of caution must be injected. In confronting threats to national security, the quality of the individual is paramount. It would be detrimental to Canada, and the morale of the Service, to forgo highly educated and analytically skilled individuals for the sake of too formalistic a personnel policy.

In its Second Report, the McDonald Commission addressed the issue of the desirable qualifications of an intelligence officer and analyst. The Commission noted that having a university degree should not be a requirement for joining a security intelligence agency. "University training," the Commission wrote, "is no guarantee of competence in the analytical, investigative or other types of skill required in security work."³ The Commission recommended nonetheless that Canada's new security intelligence agency actively seek university graduates on the assumption that many who attend university will

have both the inclination and the ability required for security intelligence work. The Commission also remarked that a security intelligence agency requires people with training in a wide array of intellectual disciplines, including languages, social sciences, physical sciences, liberal arts, administration and law:

...no particular degree should be declared irrelevant to the agency's work: an essential requirement is rather a capacity to obtain and weigh evidence, a capacity which may be developed in any of the intellectual disciplines.⁴

The Committee agrees with the comments of the Program in Strategic Studies and the McDonald Commission. The Service should not exclude qualified individuals who do not possess a university degree. This applies especially to people who have worked as investigators and who may have special skills that can be useful to the Service. Yet a university degree is a useful indicator of the research and analytical abilities of candidates, qualities that are of particular relevance to an agency such as CSIS.

When CSIS Director Reid Morden appeared before the Committee, he testified that the Service had virtually doubled the size of its strategic analysis unit "in the last few years". Indeed, SIRC's Annual Report for 1988-89 indicates that CSIS is now recruiting more new members with university degrees. Twenty-one of the 25 recruits for the year under review held post-graduate degrees in a variety of disciplines such as law, political science, business administration, international affairs, philosophy, geography and modern languages.

The Committee commends the Service for increasing its strategic analysis capacity and the skills mix of its employees. Given the dramatic changes occurring in the world, the Committee believes strategic analysis is a critical area for the Service in the future. The Committee was unable, however, to obtain information about the actual number of individuals working in the area of strategic analysis in the Service. It therefore cannot make a determination as to whether the resources dedicated to this function are sufficient.

A note of caution is also required. The Committee believes the Service requires a specific type of intelligence officer and analyst: someone capable of understanding the dramatic changes now taking place in the world and their impact on threats to the security of Canada. In particular, the Service needs recruits who can grasp the social, cultural, political and economic contexts from which the changing threats to the security of Canada emerge. This last point is worth expanding upon.

In a paper presented at the 1989 Annual Conference of the Canadian Association for Security Intelligence Studies (CASIS), Professor Adda Bozeman examined Asian, Middle Eastern, South American, Caribbean and African approaches to intelligence. She described what should be the characteristics of Western intelligence officers and analysts in response to security threats originating from these parts of the world. In her mind, a vital attribute is a capacity to understand the cultures, moral values, and political systems that influence and inspire security threats to Western countries:

. . .no general intelligence schemes or particular intelligence agendas can be either constructed or deciphered unless one has come to terms with the political system and the cultural matrix in which the intelligence matter is enclosed.

It is thus important to identify component elements of culture such as language, race, religion, shared historical experiences and ways of thinking, or attachment to a particular spot on earth, if one wants to learn, for example, whether a given intelligence design is authentic and apt therefore to be a constant factor in foreign affairs or whether it has been installed, decisively influenced or surreptitiously captured by forces from without — in which case it may well be perceived by knowledgeable outsiders as unpredictable but malleable.

And the same preparatory homework is required if one is challenged to come to politically or academically successful terms with such particular manifestations of a given intelligence scheme as deception, covert action, or terrorism. In either instance the intelligence specialist must tap the sources of such operations in the mindsets of the counterplayers on the world's intelligence board. That is to say, he must be familiar with their basic beliefs, values and behaviour patterns as these have become registered over time before he can reliably estimate a threat, or chart a realistic counter policy or course of action.⁵

The Committee believes the required personnel for the Service should possess the analytical refinement to understand the changing nature of threats to the security of Canada. As such, the Committee believes that certain spheres of academic training and intellectual discipline are more appropriate than others if CSIS is to accomplish this goal.

To respond properly to the changes occurring in Eastern Europe and to their impact on threats originating in that part of the world, the Committee believes that CSIS should recruit individuals with backgrounds in Eastern European studies. An understanding of Soviet politics and society is not sufficient. The Service should recruit individuals who fully grasp the causes of and consequences for Canadian security of events in Eastern Europe. Individuals with backgrounds in Eastern European economics, history, sociology, philosophy and arts should be sought by the Service.

The developing world is another area where new challenges to security can emerge. The ethnic, national and religious conflicts in many regions of the developing world are in a constant state of change. The Committee believes the Service should find recruits with experience in development studies.

The question of language skills also requires some thought. SIRC noted in its 1988–89 Annual Report that of the 25 new CSIS recruits for the year under review, six were knowledgeable in at least one language other than French and English. The Committee commends the Service for this and encourages it to continue. The Committee believes that CSIS should put special emphasis on recruiting individuals cognizant of East European, Middle Eastern and Far Eastern languages in addition to those who know West European languages.

RECOMMENDATION 31

The Committee recommends that the Service continue to recruit individuals with knowledge of languages other than English and French.

6.4.2.1 *Psychological Assessments*

Psychological evaluation is an important technique for selecting recruits. It can facilitate the detection or prediction of psychological disorders. Ideally, it should identify those who may not be able to cope with the stresses associated with security intelligence work and predict non-performance or inappropriate behaviour over a career. Psychological assessment thus can help reduce training costs by giving some indication of which new members might drop out soon after recruitment.

The Service currently administers the following psychological tests when selecting new employees:

Cognitive test:	Raven’s Progressive Matrices
Personality tests:	California Psychological Inventory
	Minnesota Multiphasic Personality Inventory
Vocational interest test:	Strong–Campbell Vocational Interest Inventory

Evidence received by the Committee suggests that the Service’s psychological tests may be inappropriate to meet its needs. The tests used have been marketed in the public and private sectors and have been developed with a view to being applied to a wider, more general population, not a specific group such as future intelligence officers. As a result, they may have little, if any, predictive value with respect to who will develop into a good intelligence officer.

In Vancouver, the Committee heard evidence from Professor Peter McLean of the University of British Columbia. He argued that if psychological testing is to have any predictive value, it must view psychological traits as stable and enduring predispositions to behave in certain ways:

I point this out only because some forms of psychological screening do not do that. They simply do a status report right now: currently this person is not crazy; currently this person is well adjusted. . . . It does not say what they are going to be like in a year or two years or three years, when they are subjected to marital problems, shift-work problems, excessive travel problems, compromise from a variety of sources.

Professor McLean claimed that the Service needed to look at three “predictor variables” or sets of information when recruiting new members. The first of these is cognitive and intellectual abilities, such as general I.Q., reading skills and certain perceptual and memory abilities. The second set of variables is personality traits that determine an individual’s predisposition to depression, stress, paranoia, aggression and other traits incompatible with security intelligence work. The final set of “predictor variables” involves bio-demographical information, such as criminal convictions or job records.

The Committee is not in a position to determine whether the Service’s psychological assessment program for employment purposes is adequate. The tests administered by the Service are purchased off-the-shelf and as a result may not be suited to its needs. It may be that the Service should develop its own tests to serve its specific purposes. This is increasingly the practice in the private sector.

RECOMMENDATION 32

The Committee recommends that the Service review the psychological assessment program it administers for employee selection purposes with a view to determining whether it is still current and appropriate for its needs and report to the Solicitor General on this issue within a reasonable period.

6.4.2.2 *The Polygraph*

The polygraph — commonly referred to as the lie detector — is used by most major police forces in Canada as an investigative tool to eliminate the innocent and narrow the list of suspects. It has been useful in obtaining confessions in some cases. It is also used in the workplace on prospective or current employees. Unlike in the United States, however, polygraph evidence has been considered inadmissible in Canadian courts since a ruling of the Supreme Court of Canada to that effect. The province of Ontario banned polygraph testing for screening personnel in 1983 with an amendment to its *Employment Standards Act*.

The use by the Service of the polygraph in the vetting of personnel is controversial. Currently, the polygraph is used to verify the “loyalty” of applicants for intelligence officer positions with the Service. It has already been dispensed with in vetting in-Service personnel and for enquiring into the lifestyle of candidates for positions with CSIS.

SIRC has consistently criticized the Service in its annual reports for its use of the polygraph. The Review Committee believes that the error rate associated with polygraph test results, largely recognized to be in the area of 10 per cent or more, is unacceptable. “It is too high,” writes SIRC in its 1987–88 Annual Report, “to justify the mantle of science that polygraph testing can wrap around arbitrary and damaging decisions about the careers of loyal Canadians.”

In the course of its work, the Committee received testimony on the reliability of the polygraph from Professor Harry Stevens of Simon Fraser University, and Dr. Ed Kramer of Psychological Services, RCMP “E” Division. The conclusion of these witnesses was that while the polygraph may be useful for criminal investigations, it is unreliable as a method for screening new recruits. Dr. Kramer observed that:

When you use the polygraph in selection, it is very different from using it in a criminal investigation. A criminal investigation is what is called a guilty knowledge test, so you can actually look at responses to particular questions. But in a kind of general interview you do not know what the person may feel guilty about, if they have something to be guilty about, so it is a very broad questioning process.

It should be noted that the use of the polygraph by the Service is only one of many steps in the selection process to which new members are currently subjected. In testimony before the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General in 1986, Ted Finn, the Director of CSIS at the time, stated that:

I think were it so that the polygraph was used as the single tool for determining whether someone is being reticent or untruthful in terms of the answers provided, it would be quite wrong, and if that were the case we would not be using it.

SIRC believes that the polygraph may have an impact on the selection process that is not commensurate with its level of reliability. In its 1986–87 Annual Report SIRC stated:

Because of their false appearance of scientific rigour, the results of polygraph examinations would more often than not be accepted at face value. There would be a strong temptation to discount a contrary result from investigation, because it was subject to “human fallibility”.

Finally, there is some evidence that polygraph test results can be manipulated; people can train themselves to respond dishonestly and not be detected. If this is true, the effectiveness of the polygraph in preventing foreign penetration of the Service is dubious.

The Committee understands that the Service has hired outside consultants to prepare a report on the use of the polygraph. The Committee also understands that SIRC prepared a report on the matter in June 1986. The Committee believes that the polygraph should not be used.

RECOMMENDATION 33

The Committee recommends that the polygraph not be used by the Service for employment screening purposes.

6.4.3 *Training*

The Service has undertaken a series of initiatives to improve its training programs and career development policies. Many of these are the result of recommendations made by the IAT in 1987. Information on these programs and policies was provided in the Director's written responses to the Committee's questions.

All new intelligence officers are required to attend a recently created Intelligence Officer Entry Training Course offered by the Service at its training school, the Sir William Stephenson Academy, now in Ottawa. The focus of the course is on training analysts. The course is structured in seven inter-connecting modules and lasts 13 weeks. It is delivered in a bilingual format: some sessions are provided in French, some in English and some in both official languages. Reference material is available in both French and English, and assignments can be submitted in either official language. On completion of the entry training course, the new intelligence officer is assigned a post at one of the operational units at Headquarters in Ottawa. This posting is for two years, after which the intelligence officer is moved to a different operational unit. After the third or fourth year, the intelligence officer attends the Service's Intelligence Officer Investigator Course. The course is nearing completion of its developmental stage and will be ready in the summer of 1990. Upon completion of the course, the intelligence officer is eligible for a rotational posting to a regional office as an investigator.

In the area of continuous training, the Service offers a variety of operational courses, seminars and workshops for which all intelligence officers are eligible. These relate directly to the requirements of the operational components of the Service. External courses, seminars, workshops and conferences are also available to intelligence officers.

In 1989, CSIS initiated a three-year career and skills development program for senior managers. The program aims to send all senior management staff to the Public Service Commission's Management Orientation Courses for SM and EX level employees.

Finally, monthly orientation courses are currently being offered to all new employees, in the language of their choice, at the CSIS Training Centre in Ottawa.

The Committee commends the Service for its initiatives in the area of employee training and development and encourages it to continue along this path. None of the evidence collected by the Committee indicates, however, whether the Service has in place a procedure for its training and development programs. The purpose of such a validation procedure would be to verify the impact of the Service's training and development programs on performance in the field. The Committee believes that a validation procedure would be useful to the Service, if it does not have one already, in ensuring that its training and development programs stay relevant to employee needs and pertinent to CSIS requirements.

The Committee heard evidence in Vancouver from various witnesses on simulation training, which it found most interesting. Simulation training is a teaching technique that

allows students to learn through role-playing. Trainers create and put their students in fictitious situations where one or more problems need to be resolved. The simulations imitate circumstances that might arise in the course of an employee's work life. The trainees are required to use the skills learned in the classroom to resolve the problems put to them in the simulation. Simulation training is a new but increasingly popular pedagogic method, especially with police forces.

The Committee was unable to ascertain to its full satisfaction whether the Service provides some form of simulation training to its recruits. The Committee believes that the Service should consider putting in place such programs. Simulation training has many advantages over instruction techniques based on lectures. Simulation engages trainees in an activity where the skills they need most can be developed through realistic situations. The Committee believes that a combination of didactic teaching and simulation training is best. As Professor John Yuille of the University of British Columbia told the Committee:

Any job that is like police work needs a very large component of this kind of simulation training in which someone defines in advance the skill sets necessary to do the job, then every attempt is made to supply training techniques that improve them. I think an hour of simulation training is probably worth ten hours in the classroom.

Finally, as Professor Yuille pointed out to the Committee, simulation training provides advantages from a cost benefit point of view. Without simulation training, CSIS officers may end up having to learn their job in the field. This trial and error way of learning may lead to the inculcation of bad habits and out-of-date practices. In the end, the taxpayer is likely to be the loser in that employee performance during the initial stages after recruitment may be poorer than it would otherwise be.

A final issue that needs to be considered is language training within the Service. When Paul Gibson, President of the CSIS Employees' Association, appeared before the Committee, he testified that only part-time French language training is available to CSIS employees in Toronto and in areas west of Toronto. This apparently creates frustration among some CSIS employees in these regions as many promotional opportunities within the Service require a level of proficiency in French that they find difficult to reach through part-time training.

If the career development system is to be fair and equitable, the Committee believes that full-time second language training should be available to all members of the Service wherever they work.

RECOMMENDATION 34

The Committee recommends that the Service establish full-time second language training programs in all regions of the country. In particular, the Committee recommends that immediate action be taken by the

Service to provide full-time French language instruction to its employees in Toronto and areas west of Toronto.

An excellent way to improve proficiency in a second language is to use it every day. Recruits who graduate from the Intelligence Officer Investigator Program are posted to one of the Service's regional offices. The Committee believes that the Service should encourage CSIS employees to obtain a posting in a region of Canada where the official language of the majority is different from their own. English-speaking intelligence officers could avail themselves of a posting in Quebec, and Francophone intelligence officers could be posted to predominantly Anglophone areas.

RECOMMENDATION 35

The Committee recommends that the Service make available to its intelligence officers postings in areas of the country where the language of the majority is different than their own language.

6.4.4 *Career Paths*

A number of deficiencies have come to the Committee's attention regarding career paths and possibilities for employee advancement within the Service.

One of the problems raised is the difficulty faced by employees of the Service in transferring to or competing for jobs in the rest of the public service. The Service enjoys the status of a "separate employer" in the federal government. This means that CSIS employees cannot compete for public service positions unless a competition is specifically open to them. With respect to transfers to the public service, it would appear that the difficulty lies in the wording of sections 66(1), (6) and (7) of the *CSIS Act* (transitional provisions and consequential and related amendments). These read as follows:

66. (1) Subject to subsection (5):

(a) all officers and members of the Force, and

(b) all persons appointed or employed under the *Public Service Employment Act* assigned to the security service immediately prior to the coming into force of this section become employees of the Service on the coming into force of this section.

66. (6) Every person mentioned in subsection (1) who was employed or appointed pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Act* is, in the period of two years after the coming into force of this section, deemed to continue to be employed in the Force pursuant to that Act

for the purpose of being eligible to request in writing a transfer to perform duties and functions under that Act.

66. (7) Every person mentioned in paragraph 1(b) is, in the period of two years after the coming into force of this section, deemed to be employed in the Public Service within the meaning of the *Public Service Staff Relations Act* for the purpose of being eligible to be transferred under the *Public Service Employment Act*.

It has been argued by the Public Service Alliance of Canada (PSAC) that because the transitional measure under section 66(7) expired two years ago, employees of the Service provided for under that section have no guarantee that they can transfer to other positions in the public service.

The difficulty of transferring to the public service or competing for jobs in other departments and agencies of the government is a source of frustration for CSIS employees. As Paul Gibson, President, CSIS Employees' Association, stated before the Committee:

Most of our membership does not wish to pursue a career in the rest of the Public Service. However, most of them would like access, in order to improve their skills so they could gain promotion within the Service. They would like secondment, temporary assignments.

The Committee sympathizes with the employees of the Service on the issue of access to public service positions and believes that action should be taken immediately to correct this situation. CSIS employees should be able to transfer to or compete for positions in the public service in the same way as the majority of government employees. Access to the public service would also give employees who are unlikely to obtain promotion within the Service a chance to develop useful and rewarding careers elsewhere. Finally, public service access would be beneficial to CSIS by allowing its personnel to upgrade their skills through secondment. For these reasons, therefore, the Committee believes Service employees should be allowed complete access to employment opportunities in departments and agencies of the federal government.

SIRC advised in *Closing the Gaps* that the Service should explore ways of permitting its employees to enter the public service more easily. The IAT also suggested in its report that "the career path of CSIS staff should provide for movement within both the security intelligence community and the Public Service generally when the qualifications are appropriate to the position/opportunities available...". The Committee is surprised that more than three years after these two reports were made public, the impediments to access to the public service for CSIS employees are still present. The Committee believes that legislative guarantees should be given to employees of the Service so that they can transfer to or compete for positions in the public service. This would assure employees of the Service access to the public service regardless of CSIS policy on the issue.

RECOMMENDATION 36

The Committee recommends that the employees of the Service be given access to all public service competitions and an opportunity to participate in secondment and temporary assignments in the public service.

Another problem faced by CSIS employees concerns career progression within the Service. In documentation titled *Proud to Serve* a collection of brochures explaining the Service's Human Resources Management Plan — CSIS states that “one of the top resource management priorities is career streams planning for every employee.” However, career advancement within CSIS is not always applied to the satisfaction of the employees of the Service. PSAC stated in its brief to the Committee that:

Prior to and since transition, CSIS has espoused that it was a career oriented employer. Employees were led to believe that they could progress from the entrance levels to the management levels, as long as they possessed the necessary skills, education and knowledge. Now, more and more frequently they face roadblocks and changing policies which do not allow for career progression.

PSAC has gone so far as to conclude that “the merit system is non-existent within the Service.”

The reasons for this difficulty lie in the fact that the Service is a relatively small organization when compared with other departments and agencies of the federal government. Recently, the Service and the CSIS Employees' Association have put a good deal of effort into producing a “Career Streams” policy, which will soon be released. The policy will provide a framework for the development of careers in the context of the Service's organizational needs. According to the CSIS Employees' Association, however, the policy does not necessarily view “career” and “promotion” as synonymous. There are a finite number of supervisory/management positions in an organization the size of CSIS, and employees are more likely to face the prospect of horizontal, rather than vertical, career moves. The CSIS Employees' Association accepts this constraint. What it cannot accept is that despite this situation, the Service continues to hire individuals from outside CSIS to fill middle and senior management positions:

. . .employees perceive career to mean promotion and the blocking of the diminishing number of supervisory/management positions by outside people is frustrating and demoralizing to Association members committed to pursuing a future with CSIS.

The Committee sympathizes with the difficulties faced by CSIS employees on this issue. It is important to understand, however, that the Service has been under great pressure over the past few years to diversify the skills mix of its personnel at both the intelligence officer and the management level. The Committee approves of this diversification process and encourages the Service to continue along this path.

Nonetheless, the Committee recognizes that a problem may exist with respect to the career paths of Service employees, especially former RCMP members who joined CSIS fully expecting to be able to fulfil their career ambitions within the new agency.

The Committee believes that the Service should recognize the aspirations of these employees, while continuing to pursue its objective of diversifying the skills mix of its personnel. As the IAT stated in its report, any program to improve the mix of skills and talent from the outside must not be seen as unduly restricting advancement. “A good career development program,” the IAT remarked in its report, “is essential.”

RECOMMENDATION 37

The Committee recommends that the Service recruit from the widest possible population base — that is both within and outside government — for all middle and senior management positions with the Service, while making every effort to identify qualified candidates already inside CSIS who may possess the required qualifications.

6.4.5 *Employee Assistance Programs*

Emotional stability and adaptability are important requisites for intelligence work. Intelligence officers often operate in stressful situations where even their personal security may be in danger. In addition, the rapidly evolving nature of threats to the security of Canada carries its share of anxieties. These stresses are compounded by the isolation intelligence officers and analysts often face in their work. Professor Peter McLean of the University of British Columbia put it this way in describing to the Committee the impact of isolation on security service members:

They do not have available to them the same kind of support. They may not be able to go home and talk to their spouses about what they did that day. They may not be able to chat over the fence and get the same sort of social support the rest of us do in the conduct of our routine activities. These folks have to be “lone rangers” from time to time from the point of view of being quiet and so on, which induces a fair amount of stress.

It is therefore essential that CSIS intelligence officers have adequate employee assistance programs available to them, and in particular psychological counselling services, if they are to carry out their work effectively.

The Service has a contract with CanCare, a private referral company for individuals who may require counselling. CSIS employees may call CanCare from anywhere in Canada and request a referral for counselling on issues such as psychological problems, alcohol abuse, financial difficulties and family problems.

When Paul Gibson appeared before the Committee, he testified that, in his opinion, the Service’s employee assistance programs were good. He assured the Committee that

employee problems are handled with the strictest confidentiality in the Service. He did admit, however, that the Committee would have a better idea of the effectiveness of the Service's employee assistance program if it addressed the program's consumers.

The Committee was unable to talk to CSIS employees who have used the services provided by CanCare. When in Vancouver, however, the Committee heard testimony from experts in the area of employee assistance programs. Professor Harry Stevens of Simon Fraser University put it this way before the Committee:

I do not have any great detailed knowledge about CanCare per se, and I do not mean to select them and criticize them; but an organization of that nature simply works primarily on a referral basis without having individuals, be they psychologists, psychiatrists, social workers, or whatever, who may be within CanCare, selected specifically to meet the type of problem that a law enforcement community individual is going to have or a security individual is going to have. I could be wrong, but that is my belief. I do not think they have that level of specialty in their organization.

The Committee did not examine the quality of the services provided by CanCare. The Committee nevertheless believes that the Solicitor General's Department should review the services rendered by CanCare with a view to determining whether these are appropriate to the needs of CSIS employees.

The Committee understands that the RCMP has a well established internal employee assistance program. The Solicitor General's Department may wish to consider whether it would not be better for employees of the Service to avail themselves of the RCMP employee assistance program. Given that the Service and the RCMP are both investigative agencies, this may prove to be a more efficient and cost-effective way of making employee assistance available to CSIS members.

RECOMMENDATION 38

The Committee recommends that the Solicitor General's Department study the feasibility of extending the RCMP Employee Assistance Program to members of the Service.

NOTES

1. RSC, 1985, c. F-11.
2. RSC, 1985, c. P-33.
3. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission, 1981), Second Report, Volume 2, p. 709.
4. McDonald Commission, Second Report, Volume 2, p. 710.
5. Adda Bozeman, Non-western orientations to political intelligence and their relevance for western national interests, Paper presented at the CASIS Annual Conference, Ottawa, September 28-30, 1989.

CHAPTER SEVEN

Management Practices – Labour Relations

7.1 Introduction

The Committee is interested in labour relations within the Service for a variety of reasons.

First, good labour relations can have a positive impact on efficiency and effectiveness. Healthy labour relations therefore help ensure that the Service properly fulfils its responsibility to protect national security. Second, labour relations can influence the state of morale in the Service and affect how members of the Service carry out their duties.

The Committee is also interested in labour relations within the Service because it is an issue that has received little attention over the past few years. The Special Committee of the Senate that reviewed Bill C-157 did not fully tackle the issue in its report, nor did the McDonald Commission delve into it in any great detail.

The Service has put in place new programs and policies to improve its labour relations. For instance, in each regional office, CSIS has instituted Local Management Consultation Committees. They deal with issues raised by either management or employees and lead to National Labour Consultation meetings held four times a year. The Service has also established an Occupational Health and Safety Council which provides a monthly opportunity for management and labour to discuss working conditions within CSIS. Finally, the Service has signed a Memorandum of Understanding with the CSIS Employees' Association enabling employees to bring disciplinary issues to the Public Service Staff Relations Board.

The Committee commends the Service for these initiatives. However, evidence received by the Committee from organizations representing the members of the Service indicate that CSIS employees are disadvantaged in two respects compared with workers in the rest of the public service. First, they are excluded from the right to collective bargaining and to the legal entitlements that accompany it. Second, they do not have recourse to the same grievance and adjudication procedures as other members of the public service.

This chapter reviews the structure of labour relations within the Service; examines the restrictions on the right to collective bargaining and the limitation on the right to grieve imposed on employees of the Service; and makes observations about the application of “grandfathered” benefits in the Service.

7.2

The Structure of the Labour Force in the Service

The Service's labour force is divided into those who may avail themselves of the rights and entitlements provided for under the *Public Service Staff Relations Act* and those who may not. The *Public Service Staff Relations Act* governs collective bargaining, grievance hearings and adjudication in the public service. Section 2(f) of the interpretation section of the *Public Service Staff Relations Act* excludes certain types of people from the rights and entitlements available under the Act. It states that:

2. In this Act, "employee" means a person employed in the Public Service, other than...
 - (f) an employee of the Canadian Security Intelligence Service who is not within the occupational category described as administrative support..."

One of the impacts of section 2(f) of the *Public Service Staff Relations Act* is to exclude from union membership and collective bargaining some 800 CSIS employees in occupations ranging from chauffeurs to cleaners to psychologists as well as all the Service's intelligence officers. These employees, about 75 per cent of the Service's total work force, are represented by the CSIS Employees' Association. The Association is not a certified bargaining agent under Canadian labour legislation. It exists solely by virtue of agreements between the Director and the Association and is provided for in the Service's Administration Policy Manual. About 500 of the Service's employees — those in the administrative support category — are represented by the Public Service Alliance of Canada (PSAC). These include clerks, typists, secretaries, and duplication equipment operators. They all have the right to collective bargaining.

7.3

Collective Bargaining

Two sections of the *CSIS Act* affect collective bargaining in the Service. The more important of these is section 8(1)(a). It states that:

8. (1) Notwithstanding the *Financial Administration Act* and the *Public Service Employment Act*, the Director has exclusive authority to appoint employees and, in relation to the personnel management of employees, other than persons attached or seconded to the Service as employees,
 - (a) to provide for the terms and conditions of their employment...

The terms and conditions of employment of members of the Service represented by PSAC are provided for by collective agreements. Since 1984, there have been four collective agreements between PSAC and the Service. The current collective agreement was signed on March 30, 1990 and expires December 31, 1990.

The general employment framework for members of the Service represented by the CSIS Employees' Association is found in the Administration Policy Manual of the Service. The CSIS Employees' Association makes representations to the Director on pay, benefits and working conditions. In his testimony before the Committee, Paul Gibson, President of the Association, referred to this process as a discussion rather than a negotiation. The CSIS Employees' Association is moving in the direction of co-operative initiatives with the Service. An example of this is the "Career Streams" policy, a career development scheme developed jointly by the Service and the Association.

The second section in the CSIS Act that affects collective bargaining is section 9(1). It states that:

9. (1) Notwithstanding the Public Service Staff Relations Act,
- (a) the process for resolution of a dispute applicable to employees of the Service in a bargaining unit determined for the purposes of that Act is by the referral of the dispute to arbitration...

This section provides that the employees in the bargaining unit established for CSIS — i.e., those in the administrative support category — do not have the right to strike. The only route available for the resolution of collective bargaining disputes is through arbitration by the Public Service Staff Relations Board.

The inability to form a collective bargaining unit is a cause for concern for many 95 CSIS employees, both unionized and non-unionized.

One of the consequences of the present legislative framework governing collective bargaining in the Service is that the existence of the CSIS Employees' Association is very tenuous. Because the Association owes its existence to the Administrative Policy Manual, changes to the Association's composition, mandate and structure can be made unilaterally by CSIS management. Indeed, there is nothing to keep the Service from abolishing the Association if it wants to do so. A statement by Paul Gibson when he appeared before the Committee is revealing on this issue:

In the past, our relationship with management has not been that good. We have been up and down, and in the future, I am sure things will be up and down.

At the present time I think we are on a pretty even keel. We have like-minded people within the Association and in management ... Our concern lies in the fact that in the event the personalities change — as you heard the union people say — and the philosophies change, we could be out. We could be done away with the stroke of a pen...

The restrictions on the right of CSIS employees to unionize also creates problems for PSAC. In its brief to the Committee, PSAC indicated that the Service may be willing to

reclassify occupations out of the administrative support group category, which would have the effect of restricting the right to collective bargaining of certain CSIS employees. Under the *Public Service Staff Relations Act*, an employer is required to argue, on merit, for such an exclusion. PSAC was unable to provide evidence that the Service had undertaken any initiatives of this sort because of the secrecy it says applies to routine affairs within CSIS. Nonetheless, PSAC states in its brief to the Committee that:

. . .when we asked CSIS to provide job descriptions and other relevant information pertaining to an exclusion request in the past, the application was withdrawn and the affected positions were unceremoniously reclassified out of the bargaining unit.

The Committee believes the legislative framework affecting collective bargaining within the Service is wanting. In particular, section 2(f) of the *Public Service Staff Relations Act*, which restricts the right to collective bargaining for 75 per cent of the employees of the Service, is inappropriate. All employees of the Service should have the right to enjoy labour representation similar to that provided to employees in the rest of the public service. Members of the CSIS Employees' Association should have the same rights to collective bargaining as those now enjoyed by their fellow employees represented by PSAC.

7.4 Grievance and Adjudication Rights

Section 2(f) of the *Public Service Staff Relations Act* also has the effect of restricting the adjudication rights of CSIS employees not in the occupational category described as administrative support. Under the *Public Service Staff Relations Act*, an employee has the right to present a grievance to either the employer or the Public Service Staff Relations Board. A grievance may deal with the interpretation or application, in respect of the employee, of a statute, regulation, by-law, direction or other instrument; a provision of a collective agreement or an arbitral award; or any occurrence or matter affecting the terms and conditions of employment of the employee. If the grievance has not been dealt with to the satisfaction of the employee, the employee may refer the grievance to adjudication by the Public Service Staff Relations Board. Matters referred to adjudication can deal only with the interpretation or application in respect of the employee of a provision of a collective agreement or an arbitral award, or disciplinary action resulting in discharge, suspension or a financial penalty. These procedures are not available to CSIS employees because section 2(f) of the *Public Service Staff Relations Act* does not recognize them as employees for the purposes of that Act.

Section 8(2) of the *CSIS Act* governs the conduct of grievance procedures within the Service and reads as follows:

8. (2) Notwithstanding the *Public Service Staff Relations Act* but subject to subsection (3) and the regulations, the Director may establish procedures respecting the conduct and discipline of, and the

presentation, consideration and adjudication of grievances in relation to, employees, other than persons attached or seconded to the Service as employees.

This section provides that the Director may, subject to regulations passed by the Governor in Council, determine procedures respecting the conduct, discipline and the presentation of grievances by employees.

When the Service was established, certain rights formerly enjoyed by members of the RCMP Security Service disappeared, among them the right to submit grievances to three-member grievance committees. These committees were created as the need arose and were composed of one person representing the employees and two other high-ranking employees acceptable to both parties. Grievances filed by non-unionized employees of the Service are now resolved at one of three levels within CSIS: the Regional Director, the Director of Human Resources and Official Languages, or the Director of the Service. Grievance committees are struck only rarely, and when they are, it would appear that their membership is drawn exclusively from management. Bernard Marentette, Regional Representative of the CSIS Employees' Association for the Quebec Region, stated in his brief to the Committee that:

In only one case over the past few years was it possible to have the matter referred to a review committee. However, the three members of the committee are appointed by management, and the extremely restrictive guidelines do not allow representatives of the employee involved to take part. The committee normally comprises one or two employees from Personnel and the immediate supervisor of the employee at the centre of the investigation. There are serious doubts about the objectivity of these committees because some of their members may be in a conflict of interest, notably the manager who is investigating the quality of his own management skills. He would not want to lose face by acknowledging the validity of the complaints filed by his subordinate. Nor would he want to admit that the complaints about his employee were legitimate as this would affect his efficiency bonus.

The Committee believes it is inappropriate for employees of the Service not to have the same grievance and adjudication rights as employees in the rest of the public service. CSIS employees are virtually alone among full-time, permanent, federal public servants in not having access to the adjudication procedures provided for under the *Public Service Staff Relations Act*. Members of the Royal Canadian Mounted Police are also excluded, but now have their own grievance process under Part III of the *Royal Canadian Mounted Police Act*.

7.5 The Right to Unionize

It has been argued that members of a security intelligence agency should not, for security reasons, be allowed to unionize. In particular, the McDonald Commission, in its Second Report, discussed the possibility of union-management relations becoming so

embittered “that the risks of damaging leaks of information, or even an enemy penetration, become unacceptably high.”¹ The Committee understands this argument, but does not agree with it. If anything, the absence of a union creates frustration among the members of the Service, which in turn may lead to anger and resentment. The presence of a union and the recognition of collective bargaining rights provide a mechanism whereby issues causing friction and frustration can be addressed effectively and resolved.

The Director of CSIS, when he appeared before the Committee on June 5, 1990, stated that he would not oppose the unionization of members of the Service represented by the CSIS Employees’ Association, provided that there was some form of arbitration to cover potential strikes.

RECOMMENDATION 39

The Committee recommends that all persons employed by the Service should have the right to unionize under the *Public Service Staff Relations Act*.

7.6 The Right to Strike

The Committee also agrees with the Director that it would be inappropriate to grant employees of the Service the right to strike. The Service has a duty to protect Canada against threats to its security, and it should not be frustrated in the conduct of this activity by strike action by its employees. However, the Committee believes that the determination as to which employees of the Service should have the right to strike should be left to the Public Service Staff Relations Board. The *Public Service Staff Relations Act* provides that an employer may request the Public Service Staff Relations Board to designate some or all of its employees as persons necessary in the interests of the safety or security of the public. Any employee so designated loses his or her right to strike but keeps all other collective bargaining rights.

RECOMMENDATION 40

The Committee recommends that the determination of who in the Service should have the right to strike should be left to the Public Service Staff Relations Board.

7.7 Designation — Management Category

It is accepted practice that an employer, in establishing a framework for management-labour relations, should be able to designate certain persons within an organization as being part of the management category. The *Public Service Staff Relations Act* provides that an employer may request the Board to designate employees as

“person[s] in a managerial or confidential capacity”. The impact of this is that such employees do not form part of any bargaining unit. Section 2 of the *Public Service Staff Relations Act* stipulates that a person employed in a managerial or confidential capacity is any person who is employed in the public service “who should not, in the opinion of the Board, be included in a bargaining unit by reason of the duties and responsibilities of the person to the employer”.

The difficulty with the “managerial or confidential” designation category of the *Public Service Staff Relations Act* is that the Service could request, and the Board could rule, that all CSIS employees, not just those in the managerial category, be designated “confidential employees”, simply by virtue of the work they do. All employees of the Service could thus lose the right to collective bargaining and their right to grieve the interpretation or application of their collective agreements. While the Committee believes that it is appropriate for the Director to request his senior managers be excluded from bargaining units within the Service, the Committee holds that to use the designation “managerial or confidential” in an overly broad sense would be inappropriate.

RECOMMENDATION 41

The Committee recommends that the *CSIS Act* or the *Public Service Staff Relations Act* be clarified to confirm that employees of the Service are not to be excluded from collective bargaining under section 2 of the *Public Service Staff Relations Act* as “managerial or confidential” employees only because the employees have access to confidential matters concerning national security.

7.8 Collective Bargaining Rights

The recognition of collective bargaining rights necessitates consequential amendments to the *CSIS Act* and the *Public Service Staff Relations Act*.

Section 9(1) of the *CSIS Act* excludes CSIS employees in a bargaining unit from the right to strike and provides arbitration as the only means for the resolution of a dispute applicable to that bargaining unit. In order that the employees of the Service may have the same rights and entitlements under the *Public Service Staff Relations Act* as their counterparts in the rest of the public service, section 9(1) should be repealed.

RECOMMENDATION 42

The Committee recommends that, to ensure that employees of the Service have the same collective bargaining rights as workers in the rest of the public service, section 9(1) of the *CSIS Act* be repealed.

The Committee also believes that section 2(f) of the *Public Service Staff Relations Act* should be repealed. This would accomplish two things. First, it would give all employees

The Committee also believes that section 2(f) of the *Public Service Staff Relations Act* should be repealed. This would accomplish two things. First, it would give all employees of the Service the same collective bargaining rights and entitlements as those enjoyed by employees in the rest of the public service. Second, it would give members of the Service the same grievance and adjudication rights as those given employees in the rest of the public service.

RECOMMENDATION 43

The Committee recommends that section 2(f) of the *Public Service Staff Relations Act* be repealed, thus recognizing the same collective bargaining, grievance and adjudication rights for all employees of the Service as are granted to workers in the rest of the public service.

The Committee believes these modifications constitute an improvement over the existing situation. The Committee also believes that if the proposed legislative framework governing labour relations in the Service is to function properly, CSIS management must be well informed about the acts, regulations, agreements and recourse procedures pertaining to members of the Service. PSAC has suggested to the Committee that CSIS management may not be as familiar as it should be with the rules and regulations pertaining to the unionized portion of the Service.

7.9 Employment Benefits

Section 66(2) of the *CSIS Act* (Part V: Transitional Provisions and Consequential and Related Amendments) provides that all employees of the Service who were formerly with the Security Service of the RCMP will continue to have employment benefits equivalent to those they had before joining CSIS,

66. (2) . . .until such a time as those benefits are modified pursuant to a collective agreement or, in the case of persons not represented by a bargaining agent, by the Service.

Representatives of the CSIS Employees' Association have taken issue with this provision. They object to the fact that CSIS may unilaterally modify benefits acquired in transferring from the RCMP to the Service. According to the CSIS Employees' Association, many of the employees it represents fear they may eventually lose their benefits because of section 66(2).

The CSIS Employees' Association recommended to the Committee that section 66(2) be rewritten to prohibit the Service from modifying these benefits unilaterally. The Committee agrees with this recommendation. The Committee believes that the Service should seek the consent of CSIS employees individually before modifying their benefits.

RECOMMENDATION 44

The Committee recommends that section 66(2) of the *CSIS Act* be amended to provide that the benefits accruing to former members of the RCMP be modified or removed only after management has obtained the prior consent of the individual employees concerned.

NOTES

1. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission, 1981), Second Report, Volume 2, p. 724.

CHAPTER EIGHT

Control of and Accountability for the Security and Intelligence Process

8.1 Control and Accountability

Accountability and control are frequently used as if they were interchangeable terms. In the security and intelligence context, they should not be. Whereas control is exercised by a variety of participants — some political, some bureaucratic — and involves efforts to ensure that operational activities of government departments and agencies occur as effectively and efficiently as possible within an approved set of rules, accountability concerns the process of making individual participants within a system answerable for the activities for which they are politically or bureaucratically responsible.

8.1.1 *Rules*

Security and intelligence functions performed by arms of the government of Canada are effected by way of three general categories of rules — statutes, policies and protocols. Functions performed by agencies for which the Solicitor General is responsible and accountable are governed largely by statute. The *Department of the Solicitor General Act*, the *Canadian Security Intelligence Service Act*, the *Royal Canadian Mounted Police Act*, the *Security Offences Act*, the *Criminal Code* and a number of other acts collectively provide specific authority to establish control over CSIS and the RCMP. By comparison, functions performed across government, such as administrative security — that is, the process by which certain types of national assets are protected and individuals vetted for their loyalty to Canada — have generally been governed by policy instruments, not statutes. Both statutes and policies differ from certain foreign intelligence gathering activities, which have been governed historically by secret protocols and agreements between Canada and its allies.

8.1.2 *Accountability*

While controls have always resulted in practice from statutes, policies and protocols, the capacity to call responsible people to account for the activities of Canada's security and intelligence community has, until recently, existed largely only in theoretical terms. Traditionally, most states, even liberal democracies like Canada, have been reluctant to divulge information about security and intelligence matters. This cult of secrecy grew out of a period — World War II — when intelligence was seen initially as a prerequisite for

Allied survival and later for victory. With the emergence of the so-called Cold War, the rationale for secrecy was all too easily justified. Not until the 1970s, when intelligence agencies in several countries were seen to have gone beyond their mandates, was there any attempt to make such agencies more accountable.

Despite the subsequent change in climate during the 1970s and early 1980s, legislators in Canada, as elsewhere, have experienced a continued reluctance on the part of security and intelligence agencies to reveal information about their activities. Likewise, those responsible and accountable for them have persisted in not giving full and clear answers when elected representatives have attempted to obtain information through avenues that were normally available to them, such as question period and committee hearings on the Estimates.

The passage of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* in 1984 tipped the balance dramatically in favour of greater public access to those involved in security intelligence work by placing certain political actors who were responsible for one sector of the security and intelligence community under an obligation to provide reports. This was achieved by establishing review bodies that were obliged by law to provide the Solicitor General, the Minister responsible for the new agency, with reports detailing the degree to which CSIS had complied with the law and had operated effectively and efficiently. Further, in the case of the Security Intelligence Review Committee (SIRC), the Minister was obliged to table a copy of its annual report with Parliament within a fixed period.

True accountability, that is, where the responsible ministers are forced to account for the actions of the public servants who report to them, does not result merely because there is a law placing a particular political actor under an obligation to provide a specific report. It depends, in the long run, on Members of Parliament, the people with the authority to call for accounts, exercising their prerogative. This exercise of prerogative, it should be emphasized, depends in turn on two elements. Both relate to the knowledge possessed by those with the authority to exercise the prerogative. They need to know the full extent of the powers available to them. In the case of Members of Parliament, it also includes the right to call for people, papers and records and to recommend a reduction of items in the Estimates. But such a capacity is of value only when those exercising such powers have knowledge of the area in question and know which persons to call before them and which records to demand.

The work of the Committee gave its members an ideal opportunity to extend their knowledge of security and intelligence matters. This opportunity was limited, however, by the actions of members of the intelligence community who limited their contribution to what they saw as being strictly necessary for the review, not what members of the Committee and its staff thought was appropriate.

Largely because the Committee was unsuccessful in gaining access to all it believed was appropriate for it to see, the Committee is recommending certain changes to the *CSIS Act*. These changes will make it possible for future committees of Parliament not only to

call responsible ministers and senior public servants to account, but also to be informed in full and material detail about the whole field of endeavour.

The core of these recommendations concerns the roles of SIRC, the Inspector General of CSIS, and Parliament. These recommendations are laid out in detail later in the Report.

First it is important to set out the Committee's views concerning the current roles performed by key participants under the *Department of the Solicitor General Act*, the *CSIS Act*, and the *Security Offences Acts*.

8.2 The Department of the Solicitor General Act

8.2.1 *The Ministry as a Whole*

Until the mid-1960s, the Minister of Justice and the Attorney General of Canada had responsibility for all policing, penitentiary and parole matters falling within the federal domain. Following the publication of the Glassco Report, Parliament passed legislation — the *Government Organization Act* — transferring responsibility for the agencies that carry out these functions to a new ministry, the Department of the Solicitor General.

Just five sections in length, the *Department of the Solicitor General Act* provided for the appointment of a Solicitor General with general managerial and directorial responsibilities for the department as a whole, and for the appointment of a Deputy Solicitor General.

Unlike other departments, where the deputy minister has managerial responsibility for departmental activities, the Act did not require the agency heads to report to the Deputy Solicitor General. Instead, they report directly to the Solicitor General as the minister responsible. The impact of this may have been to limit the Deputy Solicitor General's function to that of performing an advisory, research, and policy role through the work of a departmental secretariat.

When the McDonald Commission examined the role of the Department in relation to the RCMP, it noted two reasons why the Minister had little access, other than through members of the Force itself, to informed opinion about RCMP policies. One reason concerned the legal framework that established the Department. This, the McDonald Commission said, created doubts and controversy regarding the powers of the Deputy Solicitor General in relation to all the agencies for which the Minister had responsibility.

The other contributing factor identified by the McDonald Commission was the tradition of independence from government direction that had hitherto characterized police-government relations. Underpinning this notion was the quite proper belief that elected officials should not be allowed to use the police for their own ends by providing

instructions concerning what crimes to investigate and which persons to arrest. The principle of police independence does not mean, however, that the police can or should be a law unto themselves.

The McDonald Commission placed considerable emphasis on reaching an understanding of what members of the Government of Canada knew and should have known about the activities of Canada's federal police, particularly those in relation to security matters. The Commission's solution, which was later adopted by Parliament, was to sever the security intelligence function from the police, to put it firmly under political control and direction, and to make it subject to independent review. In so doing it largely avoided the issue of the Deputy Solicitor General status.

At that time, few could foresee that terrorism would eventually require the level of co-operation and consultation that it now does between those charged with preventing such acts and those prosecuting suspected offenders. In fact, such matters really came to the fore only after the release of the *Report of the Special Committee of the Senate on Terrorism and Public Safety* in July 1987. Soon after, the Government created an inter-departmental task force to review and improve counter-terrorism arrangements, particularly in the areas of contingency planning and crisis management.

The Committee reviewed the 1988 draft report of the Counter-Terrorism Task Force entitled *National Counter-Terrorism Plan*, which was released to the Committee under the *Access to Information Act*.

The Committee endorses the view that terrorist acts should be addressed under provisions of the *Criminal Code* and it agrees with the premise that responses to such incidents should be primarily the responsibility of the federal government. In addition, the Committee supports the idea that the Department of the Solicitor General should act as the lead ministry for all terrorist incidents occurring within Canada, should house the National Security Co-ordination Centre (NSCC), and should manage the National Policy Centre (NPC) in the event of major protracted terrorist threats or incidents.

An important element of Canada's counter-terrorism program is the RCMP's Special Emergency Response Team (SERT). At the invitation of the Commissioner of the RCMP, the Committee visited the RCMP's training centre for SERT. The Committee was impressed with the dedication of the team, the state of readiness of its members, the resources and training available to them, and the exhibited expertise. The Committee acknowledges that the function of SERT is a specialist one and outside the realm of most police officers' experience. It therefore concludes that special measures are required to cover SERT's deployment and use. These are discussed under the *Security Offences Act*.

8.2.2 *The Solicitor General of Canada*

The Committee believes that meticulous security planning, sound intelligence, and the careful orchestration of responses are essential ingredients of any effective

counter-terrorism program. To ensure that this occurs, the Solicitor General should play a central role in the direction, management and control of the government's counter-terrorism program. The Special Committee of the Senate on Terrorism and Public Safety expressed concern regarding how effectively the Department of the Solicitor General can co-ordinate the counter-terrorism structure:

The abilities of successive Solicitors General notwithstanding, the portfolio is a junior one, having less prominence and power within Ottawa than many of the departments it is supposed to co-ordinate. Second, although CSIS and the RCMP report to the Minister, the Department has no operational role *per se* in implementing counter-terrorism policies... Finally, the co-ordinating role of the Department is inadequately recognized or comprehended by other departments and agencies within the federal government, particularly by External Affairs.¹

The Committee agrees with the observations of the Special Committee of the Senate. It believes that the Solicitor General will not be able to perform his or her role properly without changes in the statutory mandate.

RECOMMENDATION 45

The Committee recommends that the *Department of the Solicitor General Act* be amended to give the Solicitor General of Canada a mandate for the direction, control and management of Canada's counter-terrorism program; and that the amendment indicate the lead ministry responsibilities of the Department and, more particularly, those of the National Security Co-ordination Centre and the National Policy Centre.

Since 1984, the period during which CSIS has been in existence, there have been five Solicitors General and one acting Solicitor General. During the previous decade, when the RCMP ran the Security Service, the turnover rate was almost as rapid. The Committee learned by experience how long it takes to grasp the complexities of the issues involved in security and intelligence matters. The Solicitor General's portfolio includes other complex and time-consuming issues requiring the Minister's attention. Without adequate time to become familiar with the intricacies of the portfolio, a Solicitor General will find it difficult to provide proper direction to the agencies under the Minister's responsibility.

Because the Solicitor General has a crucial responsibility for ensuring that the fundamental freedoms of Canadians are not abused, the Committee believes that the Prime Minister should try to ensure that Solicitors General stay in the portfolio longer than has been the norm.

8.2.3 *The Deputy Solicitor General*

Twenty years ago, D.R. Yeomans drew attention to what he referred to as a "unique situation where one minister has three departmental officials who report to him." He

went on to observe that “one can imagine the pressures a minister may face as the result of this distribution of authority.”²

It is now time to take up the question of the Deputy Solicitor General’s status within the statutory framework.

When Bill C-9 was adopted by Parliament in 1984, section 95 amended the *Department of the Solicitor General Act* to give the Solicitor General responsibility not only for the Royal Canadian Mounted Police, the National Parole Board and the Correctional Service of Canada, but for CSIS as well. Since 1984, successive Solicitors General have had five persons with deputy head status reporting to them.

The responsibilities of the Deputy Solicitor General must be placed within the wider context of the Ministry as a whole and of the Government of Canada. The Solicitor General’s ministry has an unusual organizational structure when compared with other departments in the federal government. While there are now four major line management responsibilities — federal policing, corrections, parole, and security intelligence — all these functions are under the control and management of agency heads with deputy head status, not the Deputy Solicitor General. With the exception of the Inspector General of CSIS, the Deputy Solicitor General has no line management responsibilities.

The Deputy Solicitor General’s primary function lies in providing the Minister with two forms of advice: that of a corporate and strategic nature, and that concerning the overall policy direction of ministry programs. To develop and co-ordinate such policy in conjunction with the four agencies, the Deputy Solicitor General heads three branches: Planning and Management, Police and Security, and Corrections.

Relations between the relatively new Canadian Security Intelligence Service and the RCMP have not always run smoothly. While the Committee has not found any recent evidence of what SIRC described in its initial reports as a “turf battle”,³ it has observed marked differences of interest and opinion between the two agencies. The Committee therefore concludes that the Deputy Solicitor General will continue to be called upon to perform two critically important functions in the future. One is to provide informed, impartial advice to the Minister. The other is to fashion compromises between the Commissioner of the RCMP and the Director of CSIS whenever the need arises.

The Committee found the testimony of the Honourable Robert Kaplan, one of the longest serving Solicitors General in recent years, compelling on this point. He suggested that there should be a change in structure within the Solicitor General’s ministry whereby the four agency heads currently holding deputy head status would report to the Solicitor General through a Senior Deputy Minister, the Deputy Solicitor General.

RECOMMENDATION 46

The Committee recommends that consideration be given by the Solicitor General to conducting a review within his ministry to establish whether agency heads should report to the minister through a senior deputy minister.

8.3 The Canadian Security Intelligence Service Act

8.3.1 *Roles of Government Actors*

In this section, the roles of three actors in the *CSIS Act* scheme are discussed. These are the Director of CSIS, the Deputy Solicitor General and the Solicitor General of Canada.

8.3.2 *The Director of CSIS*

The vesting of powers in the Director and the Director's responsibilities are established by sections 3 to 11 of the *CSIS Act*. Section 6, arguably the most important insofar as the Director is concerned, gives control and management of the Service to the Director. The exercise of this authority, and most other powers, is given to the Director and is subject to the approval of the Minister. Section 8, however, gives the Director **exclusive** authority to appoint employees and to set terms and conditions of employment.

The present Director, Reid Morden, took over the Service at a difficult time. The first Director, Ted Finn, resigned in 1987 following alleged warrant irregularities in British Columbia. Soon after, the Independent Advisory Team (IAT) reported to the Solicitor General making thirty-four recommendations for change. The Solicitor General at the time, the Honourable James Kelleher, accepted the entire Report and all its recommendations, including the one urging elimination of the Counter-Subversion Branch within the Service. The ensuing changes have at times been dramatic and have had an important impact on the corporate culture of the Service. These changes have not always been readily accepted. Nevertheless, the Committee is pleased to note that, based on information provided by the Service, most of the IAT recommendations appear to have been implemented fully. If this is the case, much of the credit for this dramatic restructuring must go to the present Director.

The reports that the Act requires from CSIS are important elements by which the Service and its employees can be called to account. Under section 19(3) of the *CSIS Act*, the Director is obliged to submit a report to SIRC where there has been an unlawful disclosure of information. In his written responses to the Committee's questions, the Director informed the Committee that "from a judicial point of view, no employee has been found to have disclosed information under section 17."

Likewise, under section 20 of the *CSIS Act*, there is an obligation for the Director to provide a report to the Minister where the Director is of the opinion that an employee of the Service may have acted unlawfully in his or her purported duties and functions. In his written responses to the Committee's questions and in his testimony before the Standing Committee on Justice and Solicitor General in April 1990, the Director acknowledged that there have been seven occasions on which he has made such reports. In five instances, the Service itself claimed to have brought alleged incidents of unlawful activity to light. In the other two cases, a private citizen and a municipal police force were responsible for so doing. All these cases had disciplinary consequences but so far, none has resulted in criminal prosecution.

Despite a formal request by the Committee, the Director did not supply copies of reports sent to the Minister and to SIRC on grounds that to do so would infringe the *Privacy Act*, national security, on-going investigations, cases *sub judice*, and advice to Ministers.

At the request of the Committee, the Director did, however, supply documents which in his opinion reflected the Service's code of conduct and discipline. These were taken from Volume II, Part 10, of the Service's Administrative Manual and were entitled "Conduct and Discipline". The Committee reviewed these documents, which have also been released under the *Access to Information Act*. In general terms it finds the principles laid out adequate for the Service's needs.

Section 33 of the *CSIS Act* requires the Director to submit, at least annually, a report to the Minister concerning the operational activities of the Service. It is by far the most onerous of the Service's reporting functions. It forms an essential feature of the overall accountability scheme of the *CSIS Act*. Although copies of the Director's annual report find their way, as a matter of course, to the Inspector General and SIRC, they were not made available to the Committee despite a formal request for access to them. The Committee cannot, therefore, make a full and fair assessment of whether these reports are as useful as they should be to the reviews conducted by the Inspector General and SIRC.

Certain deductions can, however, be drawn from the heavily censored versions of the three annual reports that have so far been released under the *Access to Information Act*. Because much of the material in the reports is not blacked out, the most obvious point is that a substantial part of the information in the reports could quite easily be made public. In this regard, Australian officials drew the attention of the Committee to the reporting process in Australia. There, the Director General of Security, the head of the Australian Security Intelligence Organization (ASIO), provides the Attorney General with a report "which may be made available to Parliament." Committee staff reviewed some of these reports with a view to assessing their utility. They found them in many respects to be comprehensive documents. They run to more than fifty printed pages and cover a wide range of topics including not only matters relating to ASIO and its activities but also such issues as the release of archival material, a matter raised before this Committee by Canada's academic community. The Committee considers that these reports provide an

important public service and make a significant contribution to informed public debate on security and intelligence matters. It also believes that if similar reports were prepared in Canada, they would give CSIS an opportunity to state its case publicly, particularly where it disagrees with the views put forward by SIRC in its annual report.

RECOMMENDATION 47

The Committee recommends that the Solicitor General require the Director of CSIS to provide the Minister with an additional annual report that can be tabled in Parliament.

8.3.3 *The Deputy Solicitor General*

The principal responsibilities of the Deputy Solicitor General with regard to CSIS are set out in sections 7 and 30 of the *CSIS Act*. They define the relationship of the Deputy with the Director and with the Inspector General. Section 7 places the Director under an obligation to consult with the Deputy Solicitor General on matters relating to the general operational policies of the Service, on certain ministerial directions, and before the Service obtains a warrant. The essential purpose of this consultation was broached originally by the McDonald Commission. The Commission said it was to ensure that the Deputy Solicitor General was in a position to advise the Minister. In fact, special provision was made in the *CSIS Act* for the Deputy Solicitor General to impart such advice. Besides requiring consultation, section 7 puts the Deputy under an obligation to advise the Minister, either where directions have already been issued or where the Deputy thinks they should be issued.

In October 1987, the IAT made recommendations concerning actions that should be initiated by the Deputy Solicitor General. Of critical importance were recommendations 17, 18, 19, 20, 26 and 27 of its report. Two important observations need to be made in this regard. First, the Committee is pleased to note that action appears to have been taken, through written directions, to limit the scope and intensity of the security intelligence net; to define the principles and policies governing the conduct of investigations, especially those using human sources; and to reconfirm the roles and responsibilities of the major office holders in the national security framework. Second, essential aspects remain to be addressed. As discussed elsewhere in this Report, there is still no ministerial direction that provides an operational framework for the interpretation of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act*. And there is still no legal policy framework relating to section 12 that identifies how CSIS should interpret the relationship between the “strictly necessary” criterion of that section and the targeting and intelligence-gathering processes. The Committee believes that the Secretariat should rectify these deficiencies as quickly as possible.

8.3.4 *The Solicitor General of Canada*

The lack of ministerial control over the RCMP Security Service before 1984 was seen by many observers as a fundamental reason for the abuses perpetrated by that agency in the 1960s and 1970s. Section 6 of the *CSIS Act* places the Solicitor General firmly in the driver's seat by making the Director's control and management of the Service subject to written ministerial directions.

During its visit to Washington, the Committee was impressed by remarks made by representatives of Congressional intelligence oversight committees and by members of various intelligence agencies that Congress oversees. While both groups acknowledged an initial reluctance on the part of the principal intelligence agencies to be governed by written guidelines, they now recognize their value.

Clearly, the provision of written directions to the Service constitutes a crucial mechanism by which control over CSIS is exercised by the Minister responsible. Written directions, by identifying what the Service's instructions are at any particular time, also give CSIS and its employees important protections against charges of inefficiency or impropriety that may stem from changes in the portfolio or in the Government.

Section 6(3) of the *CSIS Act* exempts such written directions from the ambit of the *Statutory Instruments Act*. The implications of this section are two-fold. First, the normal process by which Parliament gets to review the exercise of regulation-making powers by ministers — that is, through its Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations — does not apply. Second, the normal process by which Canadians are alerted to the contents of statutory instruments, that is, through publication in the *Canada Gazette*, does not occur.

For information on CSIS's ministerial directions, Parliament and Canadians have had to rely on the work of SIRC and the willingness of ministers to be forthcoming. Under section 38(a)(ii) of the *CSIS Act*, SIRC is obliged to review all ministerial directions provided to the Service under section 6(2). This section may be problematic for two reasons. First, SIRC is obliged to review only written directions. It is not difficult to envisage circumstances in which the Service might be given oral instructions. The Committee, in fact, received an admission from the Service that oral instruction does occur. The Service's report to the Committee on the implementation of the IAT's recommendations stated at one point, regarding the security intelligence net in relation to counter-subversion activities, that "written Ministerial direction was issued to the Director which elaborated on and formalized previous oral direction...".

Second, written instructions to the Service may be provided with different labels and thus escape the review process on a technicality. The IAT Report, for example, uses both terms, 'ministerial directive' and 'ministerial direction'. SIRC has also used both terms. In its annual report for 1986-87, the Review Committee attempted to differentiate between the two. It described directives as "policy statements" that lay down how

operations of a given class are to be handled. These, it noted, normally require certain matters to be referred to the Solicitor General for decision on a case-by-case basis. Directions, on the other hand, it defined as “correspondence on specific cases in which the Solicitor General may incidentally provide policy guidance or establish precedents that can be applied to other cases.” SIRC now uses only the term ‘direction’ to refer to ministerial instructions.

The Committee has been led to believe that the Government now uses only the term ‘ministerial direction’ in relation to giving instructions to CSIS. It is also the Committee’s understanding that oral instructions to CSIS are now limited to occasions when the Minister chairs meetings where no notes are taken. Where the Minister or the Service believes instructions have been given by such methods, it is now normal practice for them to be put in writing shortly after. While the Committee is satisfied that the process of providing ministerial instructions appears to be working, it believes that the legislation should confirm the current practice.

RECOMMENDATION 48

The Committee recommends that Section 6(2) of the CSIS Act be amended to require the Minister to issue all instructions to the Service in writing. Provision should, however, be made for emergency oral instructions. In such circumstances there should be an obligation on the Minister to confirm the instructions so given in writing within 48 hours. The amendment should also require that all instructions be termed ‘directions’ and be forwarded to SIRC.

The Review Committee has identified in its annual reports most of the written directions issued by the Minister to CSIS. Some fifty directions are now in existence. According to officials at SIRC, the Service continues to operate under eighteen directions it inherited from its predecessor, the Security Service of the RCMP. Apparently, these directions are being reviewed and updated to meet CSIS’s requirements.

The former Solicitor General, the Honourable Pierre Blais, indicated in his testimony before the Committee that there were four general categories of issues that may be covered by ministerial directions: 1) accountability and control, 2) security operations and methods, 3) information management, and 4) domestic and foreign liaison.

In his responses to written questions from the Committee, the Solicitor General defined a “written direction” as: “(i) a written instruction issued under the Solicitor General’s prerogative, which (ii) relates to policies, standards or procedures, and (iii) conveys instructions of a continuing nature to the Service.”

The Committee recognized the singular importance of ministerial directions. As a result, it not only took careful note of what the IAT Report had to say on the matter and sought written responses from the key participants in the security intelligence system, it also requested a briefing in a secure environment on ministerial directions.

The Committee's objectives in asking for this briefing were four-fold. First, the Committee wanted to establish whether the directions were in compliance with the letter and the spirit of the *CSIS Act*. Second, the Committee wanted to confirm whether the directions were clear, unambiguous and readily understandable by members of the Service. Third, the Committee wanted to verify whether certain terms that SIRC and others had previously identified as being problematic in the *CSIS Act* were, in fact, defined adequately in directions. Of particular interest in this regard were: "detrimental to the interests of Canada", "foreign influenced", "leading ultimately", "clandestine", "deceptive", "espionage", "sabotage", "strictly necessary", "foreign intelligence", and "security intelligence". Finally, the Committee wished to evaluate the degree to which the Deputy Solicitor General had considered the scope of directions as a whole and thus fulfilled his mandate under section 7(3) of the *CSIS Act*.

The Solicitor General's Secretariat provided the Committee, but not its staff, with a briefing (in a secure environment) that was conceptual in format. It identified the main themes covered by the directions. Subsequently, the Solicitor General provided Committee staff with a copy of the speaking notes used at the briefing that had been processed under the *Access to Information Act*.

RECOMMENDATION 49

The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to require the Minister to table a report in Parliament at least once each fiscal year concerning the status of written directions provided to the Service and that the Standing Committee to which it is referred consider the report in an *in camera* session.

With regard to the issue of whether the directions are in compliance with the letter of the law, the Committee is unable to reach a conclusion because it did not get to read the actual directions. In two instances, however, the Committee was able to form some very tentative impressions about ministerial directions from its own observations and from the comments of others.

In its annual report for 1988-89, SIRC indicated that the Solicitor General had tried to find a way for members of CSIS to brief elected officials without being in breach of section 19 of the *CSIS Act*. While the Committee believes that Solicitors General should receive every encouragement when it comes to providing briefings to parliamentarians, it does not agree that this should be accomplished by circumventing section 19 through a written direction. The Committee is therefore in agreement with SIRC's recommendations concerning the release of information (#28 and #29) put forward in its submission to the review Committee.

RECOMMENDATION 50

The Committee recommends that the limits prescribed by section 19 of the *CSIS Act* apply equally to the Solicitor General and to all officials and exempt staff in the Ministry of the Solicitor General having access to information obtained by CSIS in the performance of its duties and functions.

RECOMMENDATION 51

The Committee recommends that section 19(2)(d) of the *CSIS Act* be amended to permit disclosures to members of the Senate and the House of Commons on the same basis as to ministers of the Crown and to a “person in the public service of Canada”.

The other instance concerns the written direction on “national requirements for security intelligence”, issued by the Solicitor General in September 1989. This direction is useful not only because of what it has to say about compliance with the law, but also the impressions it leaves regarding the clarity of directions. In this instance, the Committee received a copy of the version of the direction that had been released, with deletions, to a journalist under the *Access to Information Act*. The main thrust of this direction was laid out in a speech by the Solicitor General at a conference hosted by the Canadian Association for Security and Intelligence Studies in Ottawa at the end of September 1989. This speech made an important contribution to the theme of the conference, security and intelligence needs for the 1990s. While the direction itself is quite general in nature, the Committee fully recognizes the impetus given by the formulation and release of this direction to the development of informed public debate on security and intelligence matters in Canada. It therefore wishes to commend the Government for this initiative.

The Committee wishes to raise one matter relating to the national requirements direction. The direction identifies five national interest areas as public safety, integrity of the democratic process, security of government assets, economic security, and international peace and security. The Committee has no quarrel with the identification of these interests. They all seem appropriate for the times. Where the Committee wishes to take issue is in the translation of one of those interests into national requirements for security intelligence. Under the heading “economic security” the direction lays out the following:

- K. Protection of classified technology; and
- L. Protection of other sensitive scientific and technical information.

The Committee is in partial agreement here with the brief submitted by the Law Union of Ontario, which stated, “we do not believe that the prevention of industrial

espionage is a proper function of a national security agency like CSIS.” While the Committee believes it is properly within the purview of government agencies to help protect classified technology, it does not agree that it should necessarily be a job for CSIS to protect sensitive scientific and technical information belonging to the private sector. More important, the Committee is not sure whether the *CSIS Act* currently gives CSIS such a mandate.

With regard to the issue of whether the directions provided by the Minister adequately cover the necessary ground, the Committee was guided by the conclusions reached by the IAT Report and by CSIS’s report on the implementation of its recommendations. These clearly imply that the Service still requires important guidance on a number of issues. Besides the elements noted above and elsewhere in the Report, the Committee observed that there did not appear to be a direction indicating to the Service what types of intrusive investigations require a warrant. Nor did there appear to be adequate ministerial guidance on how the Service should develop targets.

Comments made both by SIRC and during the briefing on directions by the Solicitor General’s Secretariat indicated that the manner in which directions were developed, and the reasons for them, had changed significantly since the establishment of CSIS in 1984. Initially, there had been an emphasis on bringing old RCMP Security Service directions up to date and providing ministerial instructions regarding specific operational problems as they arose. It appears that directions now tend to be geared to providing general policies for the Service. The Committee believes that this represents a natural and proper progression and reflects a maturing environment. Nevertheless, it has gained the impression that the process of developing policy for the Service by the Secretariat, and the process of translating that direction into operational terms by the Service, have not progressed as far and as fast as they might have.

In discussions with SIRC, it became clear to the Committee that SIRC believes it has a limited role regarding directions. Apparently, the Review Committee believes that its obligation extends only to reviewing written directions to ensure that they are in compliance with the *CSIS Act*. It does not attempt to establish whether there are areas requiring direction or whether directions are elastic enough to ensure efficiency and effectiveness.

The Review Committee may be right in its interpretation of the Act. The Committee believes, however, that it is important that there also be an independent review of ministerial directions to determine whether they properly provide the Service with the range of instructions and interpretations it requires, as well as to consider their impact on operational efficacy.

RECOMMENDATION 52

The Committee recommends that section 38(a)(ii) of the *CSIS Act* be amended to require SIRC to review ministerial directions, not only with a

view to confirming compliance, but also to establish whether the directions provide adequate and appropriate instructions to the Service.

8.4 The Security Offences Act

8.4.1 *Introduction*

The original legislation adopted by Parliament in 1984 contained a number of specific parts. Part IV of Bill C-9, as it was then known, concerned “An Act Respecting Enforcement in Relation to Certain Security and Related Offences”; its essential features involved provisions for law enforcement and prosecutorial jurisdiction. Since Parliament enacted the Revised Statutes of Canada in 1985, this now exists in its own right as the *Security Offences Act*.

The Law Reform Commission of Canada has recommended that the *Criminal Code* be revised to group so-called “crimes against the state” together in a special section. As a result, the Committee considered whether it would now be appropriate to incorporate the *Security Offences Act* into the *Criminal Code*. On this issue, the Committee found the response to the Committee’s written questions by Dr. Richard Gosse, the first Inspector General of CSIS and now the Chairman of the RCMP Public Complaints Commission, persuasive. He wrote as follows:

The *Security Offences Act* deals with criminal offences and, conceptually, I would think that it would be more appropriate to incorporate the whole Act into the *Criminal Code*. While it covers offences found in the *Criminal Code*, it is also related to the enforcement of offences contained in other statutes, such as the *Official Secrets Act*. Its main provisions concern the powers of the Attorney General of Canada and of the Attorney General of the provinces, and the role of the RCMP. In practical terms, to incorporate the Act in the *Criminal Code* would result in burying the provisions in a large statute which would be detrimental, as these provisions require a certain profile that the *Criminal Code* would not provide. I am of the view that the *Security Offences Act* should be retained as it is.

RECOMMENDATION 53

The Committee recommends that the *Security Offences Act* not be incorporated into the *Criminal Code*.

8.4.2 *Roles of Government Actors*

In this section, the roles of four federal government actors are reviewed: the Attorney General of Canada; the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP); the Deputy Solicitor General of Canada; and the Solicitor General of Canada. In addition, the roles of provincial attorneys general and relevant solicitors general are discussed with a view to describing responsibilities for the prevention, law enforcement and prosecution of security offences.

Under the *Constitution Act, 1867* the Parliament of Canada has jurisdiction for enacting legislation concerning the criminal law as well as for measures that ensure peace, order and good government.⁴ Provincial legislatures, on the other hand, normally have jurisdiction over the administration of justice. The *Security Offences Act* represents an accommodation between these two constitutional jurisdictions.

8.4.2.1 *The Attorney General of Canada:*

Under sections 2, 4 and 5 of the *Security Offences Act*, the Attorney General of Canada has certain procedural and prosecutorial powers in relation to security offences. In her response to the Committee's written questions, the Attorney General of Canada, the Honourable Kim Campbell, indicated that no guidelines or interpretive aids have so far been issued concerning the application of these sections, and that no formal arrangements have been reached with either provincial or territorial attorneys general. Since the Committee wrote requesting submissions from provincial authorities and none were received, the Committee concludes that the provinces and territories are satisfied with this situation.

Section 4 of the Act gives the Attorney General of Canada the discretionary power to issue a *fiat* to the attorney general of a province where there is reason to believe that an offence outlined in section 2 has been committed.

According to the response of the Attorney General of Canada to the Committee's written questions, this right of *fiat* has been exercised only once since the enactment of the *Security Offences Act*. This involved an assault against an internationally protected person, the Acting High Commissioner of India, near the legislative buildings in Winnipeg, Manitoba, only two days after the Act came into force.

According to the Attorney General, "there have been other instances which could fall within the scope of section 2... for which no *fiat* was issued." Apparently, in some of these instances there was federal-provincial consultation, while in others provincial attorneys general proceeded to prosecute without consultation.

The Committee shares the view expressed by the Attorney General of Canada that the use of the *fiat* should be reserved for special or compelling circumstances.

Section 5 of the *Security Offences Act* requires the Attorney General of Canada, where a *fiat* is issued, to provide the court in which the proceedings are conducted with a copy of that *fiat*. In view of the fact that the Committee is recommending an increased role for SIRC, it makes the following recommendation.

RECOMMENDATION 54

The Committee recommends that section 5 of the *Security Offences Act* be amended so that a copy of each *fiat* issued is referred to SIRC.

8.4.2.2 *Provincial Authority and Jurisdiction*

Section 3 of the *Security Offences Act* reaffirms the authority of provincial attorneys general to conduct proceedings relating to any offences outlined in section 2 where the Attorney General of Canada has not issued a *fiat*. The Committee is of the opinion that this is an appropriate section and should be retained.

8.4.2.3 *The Commissioner of the RCMP*

It has long been accepted that the provinces of Canada have the right to establish police forces and that this power includes the right to “appoint, control and discipline” members of these organizations.⁵ It is also accepted that such forces would enforce provincial penal laws as well as the criminal law.

Canada is currently policed by some 450 different police forces. They operate at three jurisdictional levels: federal, provincial and municipal. They range in size from a handful of officers to forces of many thousands.

The RCMP has responsibility for policing the territories and for the enforcement of all federal statutes, except the *Criminal Code*, across Canada. The RCMP also provides policing services under contract to eight provinces and to 192 municipalities. Ontario and Quebec have their own provincial police forces, while Newfoundland has its Constabulary. Most of the independent municipal police forces are located in Quebec and Ontario.

When the RCMP operates as a federal force, it is governed entirely by the *RCMP Act*. When it acts under contract, however, provincial laws regulating policing also come into play. In such circumstances, RCMP officers find themselves subject to direction from two quarters. On one hand, the authority of the provincial minister responsible for policing may be exercised. But on the other hand, officers of the Force are bound by regulations made under the *RCMP Act*, and specifically by section 5 of that Act, which gives the Commissioner of the RCMP the authority to control and manage the force subject to the direction of the Solicitor General of Canada.

The security function in Canada has consisted historically of three specific elements. One is security intelligence work and security screening. Here the primary purpose is to warn the Government of Canada about possible threats to national security. A second is the process of conducting criminal investigations, including the collection of criminal intelligence, regarding matters with a national security dimension or related to offences under the *Official Secrets Act*. The third element is protective security. This incorporates not only measures to safeguard particular persons, federal property and information, but also the provision of advice on technical and protective security.

The enactment of the *CSIS Act* in 1984 did not remove the RCMP from the security business. Nor did the passage of the *Security Offences Act* create new offences. Rather,

they reaffirmed in legislation certain aspects of the role of Canada's federal police in the overall security process. Section 6 of the *Security Offences Act* specifically allotted primary responsibility to members of the RCMP who are peace officers to perform the duties that are assigned to peace officers in two important respects. First, it placed within the RCMP's jurisdiction all alleged offences arising out of conduct constituting a threat to the security of Canada within the meaning of the *CSIS Act*. Second, it gave the RCMP responsibility for the apprehension of the commission of such offences.

It should be noted that section 6 of the *Security Offences Act* does not make the RCMP totally responsible for dealing with security offences. It only makes the Force primarily responsible. The Committee has become aware that questions of jurisdiction have arisen in the past while a criminal offence was in progress.⁶

As a result, the Committee attempted to establish whether such matters had been resolved to the satisfaction of all concerned. Although requested to make a submission to the Committee, representatives of the Canadian Association of Chiefs of Police and certain municipal forces chose not to do so. However, in his responses to the Committee's written questions, the Commissioner of the RCMP confirmed that particular investigations may now be assigned to local police forces and that "provisions to this effect are contained in arrangements between the Federal Government and the provinces". Legislative provision to facilitate consultation and co-operation is provided for under section 6(2) of the *Security Offences Act*. The Committee understands that there are now agreements in place with all the provinces, except Quebec.

RECOMMENDATION 55

The Committee recommends that the federal government continue to pursue, as a matter of urgency, a policing agreement with the Province of Quebec, along the lines of that with the Province of Ontario.

In a briefing provided by the RCMP, members of the Committee were given an opportunity to review one of these agreements. According to the Commissioner, the contents of this agreement cannot be made public as it was entered into in confidence with a provincial government. The Committee can report, however, that the agreement appears to be satisfactory.

The Committee believes that there should be consistency between section 6(2) of the *Security Offences Act* and section 20 of the *RCMP Act*. Subsection 20(1) of the *RCMP Act* states that:

20. (1) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into arrangements with the government of any province or, with the approval of the lieutenant governor in council of any province, with any municipality, for the use or employment of the force, or any portion thereof, in aiding the administration of justice in the province or municipality...

Section 20(3) of the *RCMP Act* requires that:

20. (3) The Minister shall lay before Parliament a copy of every arrangement made under subsection (1) within fifteen days after it is made or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting.

Section 6(2) of the *Security Offences Act* allows the Solicitor General of Canada to enter into arrangements with a province regarding the enforcement of security offences. The section states:

to facilitate consultation and co-operation in relation to the carrying out of duties assigned to the Royal Canadian Mounted Police under subsection (1), the Solicitor General may, with the approval of the Governor in Council, enter into arrangements with the government of a province concerning the responsibilities of members of provincial and municipal police forces with respect to the performance of duties assigned to peace officers in relation to any offence referred to in section 2 or the apprehension of the commission of such an offence.

It does not require that the arrangement be made public. The Committee believes that there is no reason why such arrangements should not be tabled in Parliament.

RECOMMENDATION 56

The Committee recommends that Section 6(2) of the *Security Offences Act* be amended to require the Solicitor General of Canada 1) to lay before Parliament a copy of every arrangement made under this subsection and 2) to provide the Security Intelligence Review Committee with a copy of each such arrangement.

Section 6 of the *Security Offences Act* specifically allotted primary responsibility to members of the RCMP who are peace officers to perform the duties that are assigned to peace officers regarding offences arising out of section 2 of the *Security Offences Act*. Consequently, the Committee set out specifically to establish what exactly these duties are. In his response to written questions, the Commissioner drew the Committee's attention to "those peace officer powers set out in section 18 of the *RCMP Act*." Section 18, particularly paragraph 18(a), is problematic for outsiders to the Force for two reasons. First, such duties are subject to the orders of the Commissioner. Second, the duties assigned to peace officers in relation to the preservation of the peace and the prevention of crime and of offences against the laws of Canada are not all spelled out clearly in legislation.

Some additional guidance regarding the intention of section 18 is found in the 1990-91 Main Estimates for the RCMP. This suggests that the peace officer concept guides the Force and is reflected in its objectives: "To enforce laws, prevent crime, maintain peace, order and security." It further notes that the RCMP program can be divided into four sub-objectives:

to prevent, detect and investigate offences against federal statutes; provide investigational assistance and protective security to other federal departments and agencies; and protect internationally protected persons and Canadian dignitaries;

to prevent and detect crime, enforce laws and maintain law and order in provinces, territories and municipalities under contract;

to assist Canadian law enforcement agencies by providing specialized police training, forensic laboratory service, identification and criminal information services, and integrated automated information services; and

to provide co-ordinated and common support services to program objectives.⁷

The Committee took careful note of the view expressed by the Commissioner in his written responses to questions posed by the Committee concerning counter-terrorism. He stated that “the primary role of the police in all law enforcement activity is to prevent crime.”

If any program to prevent crime is to be successful, an important ingredient must be sound intelligence. Clearly, the RCMP is still in the intelligence business. This was acknowledged by the Commissioner during his testimony and in his written responses to the Committee’s questions. Asked specifically whether the RCMP’s work overlapped with that of CSIS, the Commissioner stated that he preferred to see it as a “shared responsibility”. Equally clearly, the National Security Investigations Directorate (NSID) and its divisional sections collect intelligence that could be broadly described as relating to Canada’s national security. The Force draws a distinction, however, between the type of intelligence it gathers and security intelligence. It collects criminal intelligence, not security intelligence. It defines criminal intelligence as information

that is in support of an allegation of criminal wrongdoing, a criminal conspiracy, or something of that nature, which would be the natural interest of peace officers. In other words, we would gather our criminal intelligence with a view to building on that intelligence until it become evidence, and then that evidence would be presented in court.

In collecting this intelligence, the Force uses a full range of investigative police techniques, including human and technical sources, liaison functions, forensic methodologies and interviewing techniques.

Given that it was acknowledged that the RCMP is still in the business of collecting intelligence for national security purposes, the Committee was very interested in finding out what control procedures are in place to prevent abuse. The Committee was informed that there was nothing similar to CSIS’s Target Approval Review Committee (TARC) within the RCMP. The Committee also learned that policies governing intrusive investigations by NSID sections were the same as for all other RCMP investigations.

The Committee was informed about and presented with a copy of a new policy relating to the National Security Investigations Program. Because the Committee had become aware of certain investigations related to national security that appeared, on their face, to be of a questionable nature, the Committee reviewed the program document carefully. On reflection, the Committee wishes to commend the RCMP on its clarity and overall direction. Certain points made in the new policy are worth enumerating here. First, national security investigations must always be related directly to the gathering of information that leads to the identification of a criminal offence or to the evidence-gathering process. Second, NSIS officers are not to solicit from the public information that has only a security intelligence character. Third, human source development and tasking must always be done within the parameters of criminal activity. Fourth, the RCMP will not tolerate RCMP officers conducting counter-subversion investigations from which CSIS members are precluded. Finally, NSIS officers are not permitted to target groups.

One concern is that through the formation and expansion of the RCMP's National Security Investigations Directorate (NSID) and subsequent sections (NSIS) at the divisional level, the RCMP has maintained a stake in the security intelligence business.

The Committee attempted to establish whether this was the case and, if so, to understand why. To this end the Committee heard testimony from the Commissioner, sought written responses to questions, and at the Commissioner's invitation, received a briefing at RCMP headquarters with Committee staff present.

During this briefing, the Committee's attention was drawn to the fact that the RCMP's "security-related responsibilities" extend beyond the *Security Offences Act*. The Memorandum of Understanding between CSIS and the RCMP defines it as

the prevention, detection, investigation and laying of charges in relation to any offence referred to in Section 2 of the *Security Offences Act* or the apprehension of the commission of such an offence included in the *Criminal Code*, *Official Secrets Act*, *Export and Import Permits Act* or any other federal statute having a national security dimension.

In this way, the RCMP's national security role extends beyond the boundaries of the *Security Offences Act* and hence into the areas in which CSIS is required to have an interest.

In addition to this role, the RCMP also provides protective security for VIPs, federal properties and airports; advice to departments and agencies concerning security measures; and threat assessments in order to provide protection for VIPs and security for special events, such as the meeting of the G7, the Olympic Games, and Expo '86. This latter responsibility for threat assessments, a process that requires the collection of information and intelligence, much of it from open sources, CSIS, other Canadian agencies and police forces, as well as foreign sources, is also carried out by NSID.

While the RCMP can call upon all its resources at moments of crisis, it should be emphasized that regular membership in the Force's National Security Investigations Directorate is relatively small when compared with that of CSIS.

On this basis, the Committee believes that the capacity of NSID to intrude on the rights and freedoms of Canadians, while not non-existent, is likely to be limited.

A second concern frequently cited is that relationships between the RCMP and CSIS have not always run smoothly. In its early annual reports, for example, SIRC talked of turf battles arising between the two agencies. As evidence of this, the Review Committee frequently referred to CSIS's lack of access to Canadian Police Information Centre (CPIC) data.

The Committee adopted the view that a good working relationship between CSIS and the RCMP is essential to national security. Consequently, it made every effort to assess how well the current relationship is working and whether there has been a noticeable improvement since 1984.

The Committee noted that the transmission of CPIC data to non-police agencies requires the authority of the CPIC Advisory Committee, which is made up of member forces, not just the RCMP. The original Memorandum of Understanding signed in 1984 by CSIS and the RCMP was replaced in August 1989 with one that is significantly more robust. The Committee has reviewed this agreement and believes that it represents a positive step. It also heard comments that the liaison program appears to be working well.

Despite these encouraging signs, the Committee also came across evidence of a worrying nature during its visits to regional offices. While RCMP officers acknowledged that CSIS complied with the letter of the agreement and reported incidents where it was likely that a *Criminal Code* offence had taken place, they claimed that the information received was often "too massaged" to be of much real use.

In one case, senior RCMP officers suggested that the intelligence received was insufficient to prevent a very serious event from occurring. Under ideal circumstances, the Committee would have liked to visit all the regional offices. Because of time constraints, this was not possible. As a result, the Committee was unable to assess whether this was an isolated incident.

The incident is nevertheless worth considering because it raises a number of important issues. One concerns how the RCMP can get raw or "unmassaged" intelligence without, at the same time, putting CSIS sources in jeopardy. Another is whether evidence obtained directly from CSIS sources and methods can be used successfully in court without a *Charter* challenge.

At least three options present themselves on the first issue. Two involve collapsing the law enforcement and security intelligence functions back into a single organization,

either the RCMP or CSIS. Both CSIS and the RCMP seem to be against such a reorganization. The third option entails giving information sources protection under the *Criminal Code* against breaches of confidence.

On the second issue, the Director of CSIS informed both the Standing Committee on Justice and Solicitor General and the Committee that a task force had recently been established in the Department of Justice to review the matter. A subsequent letter to the Committee from the RCMP Commissioner confirms the existence of a working group of officials from the Department of Justice, the Secretariat of the Solicitor General, CSIS and the RCMP. As noted elsewhere in the Report, this Technical Committee has broad terms of reference and an open deadline for completion of its work, which will focus on *Charter* implications as well as issues arising from operational matters.

As far as the Committee has been able to establish, the Memorandum of Understanding between the RCMP and CSIS has created an environment in which a positive working relationship is developing. The Committee believes, however, that there are serious technical problems to be overcome regarding the process by which intelligence generated by CSIS can be transformed into criminal evidence, especially in cases where politically motivated violence is concerned. The Committee wishes to commend the departments and agencies involved for establishing the working group. It urges the Minister of Justice and the Solicitor General to keep Parliament apprised of both the evolving nature of the CSIS-RCMP working relationship and the progress of the Technical Committee.

8.4.2.4 *The Solicitor General of Canada*

The Solicitor General acquires his authority over federal policing from three pieces of legislation, the *Department of the Solicitor General Act*, the *RCMP Act* and the *Security Offences Act*.

The *Department of the Solicitor General Act* is but five sections in length. Section 2 gives the Minister managerial and directorial responsibilities for the department as a whole. Section 4 allots such powers, duties and functions regarding the RCMP that fall within the ambit of Parliament that are “not by law assigned to any other department, board or agency of the Government of Canada.”

By comparison, the *RCMP Act* is of broader compass and gives the Minister specific powers. Section 5 places the Commissioner’s control and management of the Force under the direction of the Minister. Section 20 allows the Minister to enter into arrangements with provincial governments and municipalities regarding “the use or employment of the force, or any portion thereof.” The Act also gives the Cabinet broad regulatory powers concerning the governance of the Force.

The *Security Offences Act* also gives the Solicitor General an important authority. Subsection 6(2) allows the Minister, with Cabinet approval, to enter into arrangements

with provincial governments to facilitate consultation and co-operation concerning the duties that the RCMP and provincial and municipal police forces are to carry out in the enforcement of the law concerning security offences.

The Committee believes that the *Security Offences Act* should be amended to include a provision for the establishment and use of the RCMP's Special Emergency Response Team (SERT).

RECOMMENDATION 57

The Committee recommends that the *Security Offences Act* be amended to include a section that permits the Government of Canada to establish a Special Emergency Response Team (SERT).

8.4.2.5 *The Deputy Solicitor General*

The Deputy Solicitor General has no direct relationship with the RCMP. The Deputy's responsibility with regard to policing is simply to provide the Minister with appropriate advice. There is no statutory obligation on the part of the Commissioner of the RCMP to consult with the Deputy Solicitor General as there is with the Director of CSIS under the *CSIS Act*. The Committee believes that this is inappropriate and should be rectified. It further believes that such consultation would not offend notions of police independence.

NOTES

1. Senate of Canada, Special Committee on Terrorism and the Public Safety, *Terrorism*, 1987, p. 68.
2. D.R. Yeomans, "Decentralization of Authority", *Canadian Public Administration* 16 (1969), pp. 19–25.
3. See, for example, Security Intelligence Review Committee, *Annual Report* 1986–87, p. 15.
4. Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2nd Edition (Toronto: Carswell, 1985, pp. 425–426).
5. Hogg, *Ibid.*
6. See, for example, Peter Moon, "Feuding Policemen Upset the Hostage-taker", *The Globe and Mail* (June 13, 1986) p. A1.
7. Royal Canadian Mounted Police, *1990–91 Main Estimates, Part III Expenditure*, p. 18.

The Control of Investigative Techniques

9.1 Introduction

Perhaps no area of activity by CSIS poses a greater potential threat to the rights and freedoms of Canadians than the use of intrusive investigative techniques by secret organizations. This chapter outlines the controls that have been imposed both by the Service itself and by the *CSIS Act* on the use of such techniques.

9.2 Historical Background

9.2.1 *Electronic Surveillance*

The RCMP started the practice of intercepting telephonic messages in the 1930s. It was not until World War II had come to a close, however, that telephone tapping and electronic eavesdropping became a common practice among Canadian police forces. The RCMP Security Service was authorized to intercept telephonic communications under the *Emergency Powers Act*, which empowered the Minister of Justice to “require a communications agency to produce or make available, any communication that may be prejudicial to or may be used for purposes that are prejudicial to the security or defence of Canada”.¹ The *Emergency Powers Act* expired in 1954; after that, interception of telephone communications proceeded under the authority of the *Official Secrets Act*. The McDonald Commission noted that wiretapping was a common and frequently used investigative technique throughout Canada immediately prior to section 16(2) of the *Official Secrets Act* coming into effect in 1974.²

9.2.2 *Protection of Privacy Act*

Section 16 of the *Official Secrets Act* was passed as part of the *Protection of Privacy Act*. The statute as a whole made it an offence under the *Criminal Code* to

intercept a private communication wilfully by means of an electromagnetic, acoustic, mechanical or other device, unless the person intercepting has the consent of one of the parties or a judicial authorization.³

Section 16(2) was enabling. It stated that

16. (2) The Solicitor General of Canada may issue a warrant authorizing the interception or seizure of any communication if he is satisfied by

evidence on oath that such interception or seizure was necessary for the prevention or detection of subversive activity directed against Canada or detrimental to the security of Canada or is necessary for the purpose of gathering foreign intelligence information essential to the security of Canada.

In the Annual Report of the Solicitor General for 1983, the last full year for which detailed information on interceptions under the *Official Secrets Act* is available, 525 warrants were issued under section 16(2). The average length of time for employing such warrants was 253 days. The Solicitor General's report also indicated that section 16 interceptions provided an invaluable source of information with respect to the following:

- 1) in the prevention and detection of subversive activity directed against or detrimental to the security of Canada;
- 2) for the purpose of gathering foreign intelligence essential to the security of Canada;
- 3) for the gathering of information relating to violent, terrorist or criminal activities directed towards accomplishing governmental change in Canada or elsewhere;
- 4) for the purpose of verifying or disproving information derived from other sources.⁴

The interception of private communications by the RCMP Security Service continued under the authority of the *Official Secrets Act* until the enactment of the *CSIS Act* in 1984.

9.2.3 *Precursors to the CSIS Act*

In the aftermath of the McDonald Commission, two Bills (C-157 and C- 9) were presented to Parliament with a view to creating the first civilian security intelligence service in Canada. The Bills gave rise to heated debate, especially regarding the warrant provisions. The Special Committee of the Senate that reviewed Bill C-157 noted that the Bill fell "considerably short of providing a sufficiently rigorous set of controls on warrants."⁵ In particular, the Senate Special Committee proposed five major recommendations for change:

- incorporation of additional requirements similar to those contained in Part VI of the *Criminal Code* before judicial authorization could be approved for the use of intrusive techniques
- the addition of a test whereby a judge would decide whether the intrusion on privacy is outweighed by the threat (the "gravity" test)

- that the legislation fix a time limit for the duration of warrants
- that the Chief Justice of the Federal Court designate judges to consider warrant applications to prevent “judge-shopping”
- that the warrant application should include details of previous applications to prevent “judge-shopping”.⁶

The Senate Special Committee also recognized that the warrant provisions lacked ministerial involvement, failed to differentiate between foreign and Canadian targets, and failed to control the use of undercover agents, informers and infiltrators. A number of the criticisms identified by the Special Committee were rectified when Bill C-9 was later presented to Parliament.

9.2.4 *The Enactment of the CSIS Act*

The enactment of the *CSIS Act* in 1984 was accompanied by the repeal of section 16 of the *Official Secrets Act*. The powers reflected in the provisions of the *Official Secrets Act* not only found their way into the new Act but were also extended by it. Section 21(3) of the *CSIS Act* not only empowered the Service to engage in techniques authorized under the preceding legislation but extended the Service’s range of intrusive investigations into new areas. Section 21(3) states:

21. (3) Notwithstanding any other law but subject to the *Statistics Act*, where the judge to whom an application under subsection (1) is made is satisfied of the matters referred to in paragraphs (2)(a) and (b) set out in the affidavit accompanying the application, the judge may issue a warrant authorizing the persons to whom it is directed to intercept any communication or obtain any information, record, document or thing and, for that purpose,
 - (a) to enter any place or open or obtain access to any thing;
 - (b) to search for, remove or return, or examine, take extracts from or make copies of or record in any other manner the information, record, document or thing; or
 - (c) to install, maintain or remove any thing.

The powers provided by the *CSIS Act* were largely in accordance with those that the McDonald Commission believed were necessary for a security intelligence service to fulfil its mandate:

Because of the secrecy maintained by those who pose the most serious threats to Canada’s internal security, the security intelligence agency must be authorized to

employ a variety of investigative techniques to enable it to collect information. The means available to it must range all the way from studying open sources of research material and obtaining information from citizens (foreign and domestic) to using much more covert and intrusive methods that may involve the use of powers not available under the law to the ordinary citizen.⁷

It should be recognized that at the time the McDonald Commission published its final reports in 1981, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* was not yet in place. Although the warrant provisions have since been challenged in a number of court cases, these statutory powers have survived scrutiny under the *Charter*.

9.3 Internal Controls of Investigative Techniques

As a result of the *Atwal* case and the report to the Solicitor General by the Independent Advisory Team (IAT), a number of changes took place within CSIS regarding the 'internal' approval process for targeting and seeking a warrant. The Target Approval and Review Committee (TARC) and the Warrant Review Committee (WRC) now provide the internal approval and regulatory structure for controlling the use of intrusive techniques by the Service. This process is governed ultimately, in the case of a warrant, by the Federal Court. Nevertheless, other intrusive techniques, such as the use of human sources, are undertaken in the absence of judicial control.

9.3.1 *The Target Approval and Review Committee (TARC)*

The choice of targets for investigation is overseen by TARC, which is now chaired by the Director of CSIS. TARC consists of senior CSIS managers and representatives of the Department of Justice and the Solicitor General's department.⁸ Its role is to authorize targeting for specified periods of time and to approve the use of various investigative techniques.

The Committee understands that CSIS' operational policy on targeting was revised after consultation with the Deputy Solicitor General, and a new "Targeting Directive" was issued as internal policy in April 1988. In addition, ministerial directions have been issued on the following matters:

- 1) the conduct of investigations;
- 2) the use of human sources; and
- 3) the requirement of ministerial approval prior to intrusive investigation by CSIS of activities described in paragraph 2(3).

The Director of the Service noted in his written responses to the Committee's questions that TARC policy "governs how CSIS implements the 'strictly necessary' provision [of the *CSIS Act*]. The CSIS application of 'strictly necessary' is, of course, subject to monitoring by the Inspector General and SIRC."⁹

The Director of CSIS indicated that once an individual or group has been identified as engaging in threatening activities, collection of information and investigations “may only be conducted after proposals for targeting have been given formal consideration and approval under Targeting Policy.” Approvals for targeting under CSIS policy respect the ‘strictly necessary’ principle as enunciated under section 12 of the *CSIS Act*, which provides for

levels of increasing intrusiveness and the use of various methods of investigation according to the gravity and immediacy of the threat. In other words, approval for investigation at a low level of intrusiveness may be given, but should an investigator believe that it is “strictly necessary” to employ more intrusive techniques, a further submission under the TARC policy would have to be made to obtain approval for a higher level of intrusiveness.

The Director’s written replies to the Committee’s questions also note that authorization to investigate is given for “limited periods of time from 90 days to 2 years.”

The TARC investigatory approval process permits three levels of intrusiveness. The first level allows the Service to conduct an investigation using open sources of information, which would include conducting interviews. It is not clear at what point a low-level investigation must first be brought to the attention of the TARC. Greater clarity exists, however, as more intrusive techniques are employed. The second level, for example, includes the use of human sources, while investigations requiring warrants are designated at the third and highest level of approval. Accordingly, each level of investigation requires an increasing level of approval by TARC.

9.3.2 *The Warrant Review Committee (WRC)*

The Committee understands that before an investigator can seek a judicial warrant under Part II of the *CSIS Act*, the TARC must approve an investigation at the highest level. During his testimony before the Committee, the Director of CSIS indicated that:

The targeting committee has to be satisfied that this is a very serious threat that should be very thoroughly investigated before it will grant the top level which is the level 3 investigation. The investigators must have that level 3 before they can begin writing a warrant or an application for a warrant.

The Committee received information regarding the WRC during *in camera* and public sessions and in written replies to its questions. The Committee was informed that the process by which warrant applications are approved within CSIS has been the subject of “many adjustments and much fine-tuning” over the past five years. For example, the IAT made the following recommendations:

24. The membership of the Warrant Review Committee should be expanded to include representation from the Privy Council Office or the Department of Justice at the Assistant Secretary/Assistant

Deputy Minister level. The Ministry Secretariat should be represented by the Assistance Deputy Solicitor General, Police and Security Branch.

25. The warrant review process should include a fully independent warrant review function staffed by Counsel directly responsible to the Deputy Solicitor General. Counsel should have unrestricted access to CSIS/Ministry Secretariat information relevant to the proposed investigation in order to challenge the reliability of operational information supporting warrant applications.¹⁰

As a result of these recommendations, the Director of the Service now chairs the WRC. Other members include the Assistant Deputy Solicitor General (Police and Security Branch) and senior members of the Department of Justice. The recommendations made by the IAT that there be an 'Independent Counsel' has been implemented by engaging a lawyer from the Department of Justice who performs this function.

A number of steps must be followed before a warrant application is finally approved. In his written responses to the Committee's questions, the Director of the Service indicated that the warrant application process is initiated by the regional investigator who identifies what powers pursuant to Part II of the *CSIS Act* are required. A request is forwarded to the regional Director General, who in turn sends the request and any recommendations considered necessary to CSIS Headquarters in Ottawa.

The application is received through the Warrant Control Unit at CSIS Headquarters. The Warrant Control Unit, in conjunction with CSIS Legal Services, prepares an affidavit, and the following questions are addressed:

- 1) Are the powers requested in the warrant application proportionate to the risks posed by the threat?
- 2) Are the facts contained in the warrant supported by accurate information?
- 3) Is it feasible to grant the requested powers, given the availability of resources?
- 4) Is the warrant application consistent with the intelligence requirements of the Service?
- 5) Are the sources of information reliable? and
- 6) Is the warrant application in accordance with the plans and priorities of the Service?¹¹

Once these issues have been addressed and certified, the application is reviewed by the Independent Counsel. The Service has indicated that, in practice, the Independent Counsel receives a copy of the warrant application prior to the meeting of the WRC. The Counsel meets with the affiant and the case analyst(s) and CSIS counsel to review the application. The Independent Counsel questions the individuals involved in the preparation of the materials with a view to challenging the reliability of the information contained in the application. If anyone considers that an amendment to the supporting affidavit is required as a result of the meeting with the Independent Counsel, the affidavit is presented to the WRC. Any outstanding issues that cannot be resolved during the consultation between the Independent Counsel, the affiant, the case analyst and the CSIS counsel are referred to the WRC for its consideration.

The Independent Counsel is required to make a written report to the Deputy Solicitor General on each case, which may raise any outstanding concerns that remain.

According to material prepared for the Committee by CSIS, the WRC has the ultimate responsibility for amending, rejecting or approving the application for onward consideration. As a penultimate step in the process, the affidavit is then the subject of a meeting between the Director and the Solicitor General. At that time, the Solicitor General may approve or reject it. The warrant application is then presented by CSIS to a Federal Court judge for final approval.

The Director of CSIS indicated in testimony before the Committee that a warrant application has never been rejected by the Minister. However, in his written response to the Committee's question concerning whether any warrant applications have been sent back for more work or analysis, former Solicitor General Pierre Blais noted that:

on occasion, I have stipulated, as have previous Solicitors General, that further work and analysis be conducted in relation to applications before they were approved for presentation to the Court.

9.4 The Role of the Federal Court

The Federal Court is composed of two branches: the Trial Division and the Appeal Division. Matters involving national security can come before the Court in a number of ways.

Litigious matters involving national security concerns may arise under sections 38 or 39 of the *Canada Evidence Act* or by way of judicial review under sections 18 or 28 of the *Federal Court Act*. Applications for warrants or renewal of warrants may be made to designated judges of the Court under Part II of the *CSIS Act* (sections 21–28). Section 27 of that part provides for applications made under sections 21, 22 or 23 to a judge to be heard in private in accordance with regulations made under section 28 of the Act. No such regulations have yet been adopted by the Governor in Council.

All CSIS warrant applications before the Federal Court are heard in a courtroom located in a secure government building in Ottawa. Within that building is a room that is considered to be a 'secure environment'. The Federal Court relies on CSIS personnel to ensure that security concerns surrounding the hearing of warrant applications are satisfied. The Federal Court has also devised a number of methods for ensuring the security of court documents.

Although CSIS appears to be responsible for court security in relation to warrant applications at the Federal Court, it appears to be doing so without statutory authority. Under section 59 of the *Federal Court Act*, it is provided that:

59. Such services or assistance in connection with the conduct of the Court's hearings, the security of the Courts, its premises and staff, or the execution of its order and judgments ... shall be provided, at the request of the Chief Justice, by the Royal Canadian Mounted Police or such other police force as the Governor in Council may designate.

The Committee believes that it is a proper role of the RCMP to provide court security during warrant applications under the *CSIS Act*. Accordingly, the Committee urges the Solicitor General to clarify this matter in order to ensure that the RCMP provides court security as described under the current authority of the *Federal Court Act*.

The Committee is concerned that the current arrangements for hearing warrant applications under the *CSIS Act* are inadequate. The current location of the secure courtroom may indeed pose difficulties insofar as the perceived independence of the Court is concerned. The Committee understands that the Federal Court is involved in a multi-year plan to construct new premises, with a secure courtroom in each courthouse, at a number of locations across Canada. The Committee supports the efforts of the Federal Court to establish new premises throughout the country and accordingly makes the following recommendation.

RECOMMENDATION 58

The Committee recommends that the government give priority to the establishment of a secure courtroom environment for the hearing of warrant applications under the *CSIS Act* or any other matters that involve national security issues.

9.5 Part II of the *CSIS Act* and the Developing Case Law

9.5.1 *The Charter*

The most important case to date that has challenged the judicial control provisions of the *CSIS Act* is *Atwal v. The Queen*.¹² This case came before the Federal Court Trial

Division twice and was also heard once by the Federal Court of Appeal. The impact of this case, in addition to the recommendations of the Independent Advisory Team, led to the establishment of extensive internal review procedures for the processing of warrant applications within the Service.

In *Atwal*, the Federal Court of Appeal dealt directly with the constitutionality of the warrant provisions of the *CSIS Act* with respect to the “search and seizure” provisions in section 8 of the *Charter*. Writing for the majority of the Court, Mr. Justice Mahoney referred to Mr. Justice Dickson’s opinion in *Hunter v. Southam* where he stated:

The State’s interest in detecting and preventing crime begins to prevail over the individual’s interest in being left alone at the point where credibly-based probability replaces suspicion. History has confirmed the appropriateness of this requirement as the threshold for subordinating the expectation of privacy to the needs of law enforcement. Where the State’s interest is not simply law enforcement as, for instance, where State security is involved, or where the individual’s interest is not simply his expectation of privacy as, for instance, when the search threatens his bodily integrity, the relevant standard might well be a different one.¹³

Mr. Justice Mahoney referred to the reasoning in *Hunter* to argue that a different standard may be operative where national security is involved. To do so is not necessarily to apply a lower standard but rather one that takes account of reality:

Since the *CSIS Act* does not authorize the issuance of warrants to investigate offences in the ordinary criminal context nor to obtain evidence of such offences, it is entirely to be expected that s. 21 does not require the issuing judge to be satisfied that an offence has been committed and that evidence thereof will be found in execution of the warrant. [The] Act [authorizes] investigation of threats to the security of Canada and, *inter alia*, the collection of information respecting activities that may, on reasonable grounds, be suspected of constituting such threats.¹⁴

As can be seen from the majority judgment of the Federal Court of Appeal, the Court accepted the reasoning in *Hunter* that suggests that in matters of national security a different standard should apply. As a minimum criterion for the issuance of a warrant in matters of national security, the majority Court agreed that a judge needed only to be satisfied on reasonable and probable grounds established on sworn evidence that a threat to the security of Canada existed and that a warrant was required to enable investigation.

In a frequently cited dissenting opinion, Mr. Justice Hugessen argued that section 21 of the *CSIS Act* is “incompatible with section 8 of the Charter” and focused on the “test” enunciated by Mr. Justice Dickson in *Hunter* which he believed should apply in such cases. The test stated that where (i) there must be reasonable and probable grounds to believe, (ii) an offence has been committed, (iii) a reasonable and proportionate relationship between a relevant state interest and the proposed intrusion must be demonstrated.¹⁵

In Mr. Justice Hugessen's view, section 21 of the *CSIS Act* failed to meet the third criterion noted above, as subsections 21(2)(a) and 21(3), when read together, require that a judge be satisfied that there are reasonable grounds to believe that a warrant "is required to enable the Service to investigate a threat to the security of Canada." Mr. Hugessen concluded that section 21

does not provide any reasonable standard by which the judge may test the need for a warrant. There is no requirement to show that the intrusion into the citizen's privacy will afford evidence of the alleged threat or will help to confirm its existence or non-existence. Nothing is required to show a relationship between the information it is hoped to obtain from the intercepted communication and the alleged threat to the security of Canada.¹⁶

Despite the forceful opinion of Mr. Justice Hugessen, the majority in *Atwal* held that the warrant provisions of the *CSIS Act* were sustainable under the *Charter*.

The Committee believes the issues raised by Mr. Justice Hugessen are important from both a policy and a legal viewpoint. Parliament may wish to take a more detailed look at the matters raised in the *Atwal* decision. This issue is therefore addressed further in the concluding chapter of this Report.

In another issue before the Court, regarding Mr. Atwal's request to seek access to the supporting material for the warrant application, the Court unanimously held that the accused should be granted access to the supporting materials after material from which the identity of a person could be inferred had been deleted. The Court ordered that the case be brought back before the trial judge to deal with the issue of disclosure.

In an unusual turn of events, the respondent consented to the rescission of the warrant, as the Court was advised that extensive and serious errors had been discovered by CSIS in its supporting affidavit. Apparently the consequence of these errors was that "insufficient evidence remained to sustain the warrant."¹⁷ As a result of this revelation and the rescission of the warrant, the charges of conspiracy to commit murder against Mr. Atwal and eight others were stayed.

In 1988, the Inspector General of CSIS produced a lengthy report entitled "The CSIS Warrant Application Process in Respect of Harjit Singh Atwal". The Committee did not have access to this report or to the materials related to the *Atwal* affidavit. The only evidence that came to the attention of the Committee regarding whether any further warrants had been issued on the basis of erroneous information was during SIRC's appearance before the Standing Committee on Justice and Solicitor General on its Main Estimates. At that time, SIRC indicated that no wrongly issued warrants had "come to the attention" of the Review Committee.

9.5.2 *The Application of Criminal Law Standards to the CSIS Act*

It is not clear whether criminal law standards will be accepted by the courts in cases dealing with national security issues. The *Atwal* decision did not resolve this issue,

although the Court identified what is deemed to be different standards where the state's interest is not simply law enforcement. Mr. Justice Heald, during proceedings before the Trial Division, stated quite clearly that:

In my view, criminal law jurisprudence is not the appropriate jurisprudence to be applied under the *CSIS Act*... Because of the distinctly different legislative purposes, there is, necessarily, a different focus to be applied when interpreting domestic surveillance legislation in contradistinction to the focus to be given to the application and interpretation of normal law enforcement legislation as the *Criminal Code* of Canada.¹⁸

The difficulty with accepting the contention that national security concerns should be treated on a different footing than criminal law matters is that the courts and Parliament have failed to define satisfactorily what is meant by “national security”. Professor M.L. Friedland's opening words in his study for the McDonald Commission noted:

I start this study on the legal dimensions of national security with a confession: I do not know what national security means. But then, neither does the government.¹⁹

These words, written in 1979, are as relevant today as they were then.

With respect to the warrant provisions of the *CSIS Act*, the Committee believes that the courts will eventually develop the tests required to provide appropriate checks and balances that take account of the interests of the state and those of the individual. As noted in a legal opinion prepared for the Committee:

Slowly the courts have developed the tests required in the *CSIS* warrant situation. They have not reached the level in the *Criminal Code*, by the mere fact that they are a “new” remedy. In time there is every reason to believe that a body of authority will develop providing these checks and balances that now exist in the *Criminal Code*.²⁰

The Committee acknowledges that placing *CSIS* warrants on the same footing as the tests, standards and balances applied in the *Criminal Code* may involve delicate policy choices. It is also apparent, however, that an appropriate case may come before the courts to challenge the long held distinction between “national security” and “criminal law” interests. One such case may be *Chiarelli v. The Minister of Employment and Immigration*.

The *Chiarelli* case, which came before the Federal Court of Appeal by way of a reference under the *Federal Court Act*, suggests that the courts will look at criminal law standards in the area of national security concerns. Indeed, Mr. Justice Pratte noted in his opinion on the case that:

The evidence before us shows that there is as much need to protect the secrecy of police investigations of organized criminal activities as to protect the secrecy of security intelligence investigations.²¹

To give credence to his view, Mr. Justice Pratte cited a commentary from the attending SIRC member who heard Mr. Chiarelli's case:

This is the first case [before SIRC] involving the RCMP. The principles that have applied to the exclusions [of evidence] are the same. They relate to the techniques employed by investigative agencies. Hitherto, that has been CSIS ... The argument is if human sources or particular information about technical sources are revealed and in the public domain, the ability to continue to employ such techniques would quickly dissolve and disappear.²²

The majority in *Chiarelli* held that subsection 48(2) of the *CSIS Act* was contrary to section 7 and unsustainable under section 1 of the *Charter*.

The Minister of Employment and Immigration has sought leave to appeal the *Chiarelli* decision to the Supreme Court of Canada. If leave is granted, this case may provide the Supreme Court with an opportunity to address these difficult issues.

In addition, an inter-departmental technical group has been set up under the leadership of the Department of Justice. The group is expected to look at such issues as the use of CSIS information in the criminal courts. The Committee is encouraged by the testimony of the Director of CSIS before the Standing Committee on Justice and Solicitor General on the Main Estimates when he indicated the degree to which the Service considers the *Charter* to have an effect on its operations.

The Committee believes that a number of issues related to the activities of the Service and the *Charter* should be looked at by this technical group.

RECOMMENDATION 59

The Committee recommends that the inter-departmental technical group established under the direction of the Department of Justice be mandated to review 1) the constitutionality of the warrant provisions of the *CSIS Act* and 2) the applicability of criminal law standards to the adjudication of matters involving the *CSIS Act*.

9.6 Part II of the *CSIS Act*: The 'Judicial Control' Provisions

9.6.1 *Operating at a Lower Threshold*

The warrant application and approval process is governed by sections 21 to 28 of the *CSIS Act*. Section 21 requires that ministerial approval be obtained before an application for a warrant can be brought before a judge of the Federal Court. The section also requires that the Director of the Service or any employee designated by the Minister have "reasonable grounds to believe" that a warrant is required to investigate a threat to the security of Canada or perform the Service's duties and functions under section 16 of the

CSIS Act (i.e., collect information concerning foreign states and persons). It is important to recognize that the warrant provisions are qualified by the provisions of the *CSIS Act* where the mandates of the Service are described. Specifically, attention should be brought to section 12 of the Act which provides that:

The Service shall collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary, and analyze and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada...

It is the ability of CSIS to carry on its functions on the mere “suspicion” that constitutes a lower investigative threshold than that provided to law enforcement agencies under the *Criminal Code*. As an example, police agencies such as the RCMP must act upon reasonable grounds to believe that an offence has been committed or a conspiracy has been undertaken (as defined in the *Code*) before they can acquire wiretap or search warrants.

As noted in a legal memorandum on the section 12 primary mandate of the Service, prepared for the Inspector General in 1985:

There is ... nothing in the language of section 12 [of the *CSIS Act*] to suggest that anything other than the ordinary meaning of the word “suspected” was intended by Parliament. Accordingly, the state of mind required by the Service under this phrase is not that of absolute certainty or even genuine confidence or opinion that an activity constitutes a threat to the security of Canada; rather, all that appears to be required is that the Service feel or have a *bona fide* partial belief that a particular activity may constitute a threat ... [T]here must be some evidence that the activity involved may constitute a “threat to the security of Canada”.²³

This same legal memorandum noted that the ability of CSIS to operate at a lower threshold was consistent with the functions of a security intelligence agency, as opposed to a law enforcement agency.²⁴

9.6.2 *Specific Requirements of the Warrant Provisions*

Section 21(2) outlines what matters are to be specified in the affidavit accompanying an application for a warrant. Specifically, it requires that the following be included:

- 1) the facts relied on to justify the belief that the Service has reasonable grounds to believe that a warrant is required to investigate a threat to the security of Canada or to perform its duties under section 16;
- 2) a statement that non-intrusive methods have been tried and failed or why it appears that they are unlikely to succeed;
- 3) the types of communication to be intercepted or information obtained;

- 4) the person who possesses the information or whose communication is to be intercepted;
- 5) the persons or classes of persons who will execute the warrant;
- 6) the location of the place where the warrant will be executed;
- 7) the duration of the warrant;
- 8) a statement concerning any previous applications concerning the target of the warrant.

The section does not require that the interception techniques or the manner in which information, records, documents or other things are to be obtained be specified in the application.

Section 21(4) requires certain matters to be specified in warrants. These include

- 1) the type of communication to be intercepted;
- 2) the type of information, record, document or thing to be obtained;
- 3) the powers to enter, search and install referred to in subsection 21(3) paragraphs (a) to (c);
- 4) the identity of the person whose communication is to be intercepted or who has possession of the information to be obtained;
- 5) the person or type of person who may execute the warrant and use its powers;
- 6) the location of the place where the warrant is to be executed;
- 7) the duration of the warrant; and
- 8) such terms and conditions as the issuing judge may impose.

Neither this section nor any other section of the *CSIS Act* requires the Service to identify the techniques or methods to be used.

The Director of CSIS, during testimony before the Committee, mentioned two conditions that are often included in warrants granted under the *CSIS Act*. One condition relates to the protection against interception of any communication between the person who is the subject of the warrant and his or her solicitor. Another common condition refers to the interception of communications involving innocent third parties. It is the

Committee's understanding that when either of these types of communications is intercepted it is immediately destroyed by the Service.

The Committee believes that these and other conditions applied routinely by the Federal Court should be codified in the Act. In particular, the Committee agrees that solicitor–client communications and communications involving innocent third parties should be granted statutory protection under the Act.

RECOMMENDATION 60

The Committee recommends that section 21(4) of the *CSIS Act* be amended to provide statutory protection to solicitor–client communications unless the solicitor is the target of a judicial warrant.

RECOMMENDATION 61

The Committee recommends that section 21(4) of the *CSIS Act* be amended to provide statutory protection to communications involving innocent third parties.

RECOMMENDATION 62

The Committee recommends that section 21(4) of the *CSIS Act* be amended to add to the list of warrant limitations those now applied routinely by Federal Court judges.

Section 21(5) of the Act defines the maximum duration of warrants. Currently, warrants involving subversive investigations can be issued for a period not exceeding sixty days, while warrants involving all other forms of investigation may be issued for up to one year. Under the *British Security Service Act, 1989*, warrants can be authorized only for a period of six months.²⁵ Under British law, warrants that have expired can be renewed for a subsequent six-month period. The Committee believes the current provision in the *CSIS Act*, which allows warrants to be issued for one year, is excessive. The Committee is concerned that allowing CSIS to maintain intrusive surveillance for such a lengthy period may result in the Service conducting exploratory investigations in its efforts to obtain information. The Committee believes that a shorter period, in line with the British model, may give the Service a sufficient length of time to operate intrusive surveillance against a target. At this time, however, the Committee believes this matter should be studied by the government and SIRC.

RECOMMENDATION 63

The Committee recommends that the length of time for which warrants can be issued and renewed under the *CSIS Act* be reviewed by SIRC and by the Government.

Section 22 of the *CSIS Act* deals with renewal of warrants, while section 23 provides for the removal of any thing that was installed either to intercept any communication or to obtain any information, record, document or thing.

Section 24 of the *CSIS Act* states that a warrant issued under section 21 or 23 is to be effective notwithstanding any other law. Section 24 further authorizes “any other person to assist a person who that person believes is acting in accordance with such a warrant”.

Section 25 of the *CSIS Act* specifically excludes the *Crown Liability Act* from applying to the use or disclosure of any communication intercepted under the authority of a warrant issued under section 21 or to the disclosure of the existence of any communications.

Under section 26 of the *CSIS Act*, Part VI of the *Criminal Code* is deemed not to apply in relation to any interception of a communication authorized under section 21. Section 27 of the *CSIS Act* provides that an application to a judge, under sections 21, 22 or 23 of the Act, for a warrant or a warrant renewal shall be heard in private in accordance with regulations made under section 28 of the Act.

Section 28 of the *CSIS Act* states that the Governor in Council may make regulations:

- (a) prescribing the forms of warrants that may be issued;
- (b) governing the practice, procedures, and security requirements applicable to hearings or applications for warrants or renewals of warrants; and
- (c) specifying the places where those hearings may be held and the places where, and the manner in which, records or documents concerning those hearings shall be kept.

No rules, regulations or procedures have been developed under section 28. The Committee believes that specific regulations should be developed with respect to the practice and procedure for warrant applications under the *CSIS Act*. Such regulations should be established to regularize the practice that has developed over the past five years at the Federal Court.

RECOMMENDATION 64

The Committee recommends that the Governor in Council develop regulations in respect of warrants as provided for under section 28 of the *CSIS Act*.

9.7 Related Issues

9.7.1 *Role of the Amicus Curiae*

The Committee believes that the warrant approval process of CSIS's Warrant Review Committee is working well. However, the Committee is concerned about the role of the Independent Counsel.

The Committee believes it would be more appropriate for an independent counsel (or *amicus curiae*) to attend the warrant approval hearing before the Federal Court. The provision of counsel to appear before the judge hearing a warrant application would allow the judge to hear both sides of the argument. It is in the best traditions of the adversary process to allow counsel for each side to present views before an adjudicator. The Committee believes that the absence of an independent counsel appearing before the Federal Court places the judge in the awkward situation of having to play devil's advocate. Indeed, the Committee understands that the Federal Court might be supportive of allowing an independent counsel to attend during CSIS warrant applications.

This view has also been proposed by SIRC and the Canadian Bar Association. The Review Committee stated that:

A lawyer who is security cleared but who is not employed by the Government of Canada would be perceived as truly acting on behalf of the potential target of the warrant. A lawyer employed by the Department of Justice may provide equally adequate representation to the potential target but is less likely to be perceived as acting in the target's interest since he or she would be, after all, employed by the government which is seeking judicial approval to intrude upon the private life of that individual.²⁶

Another criticism raised by SIRC is that, under the current process, the Independent Counsel is concerned with ensuring that the information CSIS intends to cite in its application is accurate. SIRC believes that the Independent Counsel should be concerned instead with challenging the need for the warrant. The Committee agrees. The proper role of an *amicus curiae* is not only to challenge the veracity of the evidence being presented, but to be in a position to challenge the claim of the Service that the use of intrusive techniques is necessary. The Committee believes that choosing appropriate counsel to play the role of *amicus curiae* before the Federal Court is of great importance. In this regard, the Committee recommends that the Federal Court, in consultation with the Canadian Bar Association, forward a list of counsel to the Minister and that the Minister arrange for such persons to be security cleared.

RECOMMENDATION 65

The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to provide that security cleared counsel attend before the Federal Court as *amicus curiae* during each warrant application under Part II of the Act.

RECOMMENDATION 66

The Committee recommends that the Federal Court, in consultation with the Canadian Bar Association, prepare a list of appropriate counsel to take the role of *amicus curiae* during the warrant application process before the Federal Court.

9.7.2 *The Role of the Inspector General and SIRC*

The Inspector General and SIRC have reported extensively on the use of warrants by CSIS. The Committee believes that both the Inspector General and SIRC can play an important role in maintaining additional oversight of the use of warrants by CSIS. For its part, the Service should take comfort in the fact that the reviews and investigations by the Inspector General and SIRC provide a form of quality control of the warrant process, something any agency should welcome as a means of improving its product.

It appears that although no specific statutory provision gives the Inspector General or SIRC jurisdiction to review the warrant process, each agency has interpreted its mandate under the *CSIS Act* to allow these activities. The Committee believes that further statutory refinement is unnecessary.

9.7.3 *Emergency Warrants*

SIRC has recommended that the *CSIS Act* be amended to provide for the issuance of emergency warrants. Such warrants would be issued in emergency situations requiring quick action by the Service and would have a life not exceeding 72 hours. Although SIRC has not provided the Committee with any evidence to indicate that such a procedure would have been necessary during the past five years, the Review Committee has suggested that such powers could prove useful.

Mr. Bernard Marentette of the CSIS Employees' Association (Quebec Region) also testified before the Committee that the current system for obtaining warrants is cumbersome and excessively procedural. Mr. Marentette expressed doubts about whether the warrant approval system could respond quickly in an urgent case. In contrast, the Director of CSIS indicated in his written responses to the Committee's questions that there have been no incidents where CSIS was unable to obtain a warrant in time.

The Committee believes that the Director of the Service may be in the best position to assess whether an emergency warrant power is required. The Committee also has concerns about the constitutionality of emergency warrant provisions that would allow CSIS to employ intrusive techniques, albeit for a short period, in the absence of prior judicial authorization. At this point, the Committee is of the view that an emergency warrant provision is unnecessary.

9.7.4 *The Use of Human Sources*

The Director of CSIS has indicated that a ministerial direction governing the use of human sources was issued on October 30, 1989. The key principles set out in this direction are as follows:

- sources are to be used when and to the extent that it is reasonable and necessary;
- the need to use sources must be carefully weighed against possible damage to civil liberties;
- sources must be centrally directed and controlled;
- sources must act within the law;
- sources are to be managed so as to protect both the security of CSIS operations and the personal safety of the sources; and
- sources should be treated ethically and fairly by CSIS, in terms of compensation and handling.

SIRC's 1988–89 Annual Report noted that:

We have examined changes that have taken place in the Human Sources Branch and were impressed on the whole by a new approach that stresses the principles to be followed rather than detailed rules ... In general we feel that sources are well managed.²⁷

Nevertheless, the Committee does not know the extent to which human sources are used in the day-to-day operations of the Service. Indeed, the Committee does not know how effective or necessary it is for the Service to use human sources.

The Director of CSIS indicated during his testimony before the Committee that the warrant procedure does not apply to human sources and surveillance.

Few would deny that the use of human sources could be the most intrusive of investigative tools employed by the Service. The Committee believes that the use of human sources, like other intrusive techniques, may infringe upon the rights and freedoms of Canadian citizens and landed immigrants if their use is not properly overseen.

The Director of CSIS expressed concern in his written responses to the Committee's questions that "to impose Federal Court warrants on source operations would seriously hamper the Service's collection ability". SIRC has indicated that it believes that requiring

a judicial warrant for the use of human sources “would put too onerous a restriction on the Service. It would be difficult, for example, to fit casual or “walk in” sources, sources under development, and many unpaid sources into such a scheme.”²⁸ In its brief to the Committee, SIRC recommended that the *CSIS Act* be amended to prescribe that the Solicitor General issue precise guidelines to the Service on the use of human sources. The Committee is generally in agreement with SIRC’s recommendation.

Requiring judicial warrants for the use of long-term human sources found favour with Professor Jean-Paul Brodeur of the University of Montreal. In testimony before the Committee, he indicated that when an infiltration operation lasts for 12 or 18 months, the possibility of judicial authorization should be considered.

The Committee does not accept that the use of human sources by CSIS should be subject to judicial authorization. The Committee believes, however, that the use of human sources by the Service should be monitored closely by SIRC.

RECOMMENDATION 67

The Committee recommends that SIRC regularly monitor and report on the use of human sources by CSIS.

9.7.5 *The ‘Right to Privacy’ and the Use of Participant Surveillance*

Recent judgments of the Supreme Court of Canada have recognized the reasonable expectation of privacy of the individual in the context of “participant surveillance” under Part VI of the *Criminal Code*.²⁹

On January 25, 1990, the Supreme Court of Canada in *Mario Duarte v. The Queen* characterized the practice of participant surveillance under the *Criminal Code* as an infringement of the rights and freedoms guaranteed by section 8 of the *Charter*. The Court concluded that the surreptitious electronic recording of a private communication, without judicial authority, should be viewed as a search and seizure in all circumstances except where all parties to a conversation have consented to it being recorded. In coming to its conclusion, the Court made the following observations:

If privacy may be defined as the right of the individual to determine for himself when, how, and to what extent he will release personal information about himself, a reasonable expectation of privacy would seem to demand that an individual may proceed on the assumption that the State may only violate this right by recording private communications on a clandestine basis when it has established to the satisfaction of a detached judicial officer that an offence has been or is being committed and that interception of private communications stands to afford evidence of the offence ...

The *Charter*, it is accepted, proscribes the surreptitious recording by third parties of our private communications on the basis of mere suspicion alone. It would be

strange indeed if, in the absence of a warrant requirement, instrumentalities of the State, through the medium of participant surveillance, were free to conduct just such random fishing expeditions in the hope of uncovering evidence of crime, or by the same token, to satisfy any curiosity they may have as to a person's views on any matter whatsoever.³⁰

In view of the Court's strong characterization of the use of participant surveillance as an infringement of the *Charter*, the Committee believes that the *CSIS Act* should be amended to provide that no electronic surveillance, whether consented to by a participant in the private communication or otherwise, can be carried out except under the authority of a judicial warrant. This recommendation found favour with the Canadian Bar Association during its testimony before the Committee.

The Director of CSIS indicated when he appeared before the Committee that the Service operates on the assumption that "anything that in any way is going to invade somebody's privacy in some manner ... requires a warrant."

RECOMMENDATION 68

The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to provide that the use of "participant surveillance" may be carried out only under the authority of a judicial warrant as described under Part II of the Act.

9.7.6 *Electromagnetic Eavesdropping*

As noted above, the Director of CSIS has indicated that the Service currently seeks a judicial warrant whenever it is likely to invade somebody's privacy. This comment was made in response to a question regarding whether a warrant would be required if someone was intercepting information from electromagnetic radiation given off by electronic equipment such as a computer. This activity, called "electromagnetic radiation eavesdropping", enables someone to intercept electromagnetic radiation emissions from a computer terminal and reproduce the image or text of that information on a monitor.

This technology, which is relatively inexpensive, has important implications with respect to individual rights and freedoms.

It is likely that CSIS uses electromagnetic eavesdropping technology in its operations. The Committee is aware that the Communications Security Establishment (CSE) is capable of employing this technology and that it shares information with CSIS. The question is whether these intrusive techniques are used against Canadian citizens and landed immigrants.

The Committee understands that the use of electromagnetic eavesdropping technology may not in fact constitute an offence under the current provisions of the *Criminal Code*. Indeed, one commentator has indicated that:

In considering the possible application of *Criminal Code* offences to electromagnetic radiation eavesdropping two points should be borne in mind: (1) it is unlikely that any incidental offences will be committed in carrying out electromagnetic radiation eavesdropping (i.e., there is no need to break and enter or trespass on property to effectively use the technology), and (2) it is very unlikely that those committing the eavesdropping will be detected, since, for example, the eavesdroppers could have the equipment set up in the back of a van several blocks away from the source of the radiation.³¹

Despite the apparent shortcomings of the *Criminal Code*, the Committee believes that the use of this technology by CSIS or the CSE against Canadian citizens or landed immigrants should be subject to the authorization of a judicial warrant. In addition, CSIS should not be allowed to use or rely upon information that it is unable to obtain under its statutory mandate. The requirement that both CSIS and the CSE be subject to judicial authorizations in these limited circumstances would prevent the Service from circumventing the limitations imposed upon itself but not CSE.

The Committee is not sure how this policy mandate should be implemented in statutory form. It may require amendments to the *Criminal Code* and the *CSIS Act*, in addition to implementing it in the statutory mandate suggested for the CSE.

RECOMMENDATION 69

The Committee recommends that the Department of the Solicitor General study the matter of CSIS and the CSE obtaining judicial authorization before using electromagnetic eavesdropping technology for investigative purposes.

9.7.7 *Opening Mail*

Section 40(3) of the *Canada Post Corporation Act* gives the Service the authority to open mail in the course of its operations and states that:

40. (3) Notwithstanding any other Act or law, but subject to this Act and the regulations and to *Canadian Security Intelligence Service Act* and the *Customs Act*, nothing in the course of post is liable to demand, seizure or detention.

In its 1986–87 Annual Report, SIRC noted that a formal Memorandum of Understanding was being prepared between CSIS and Canada Post. SIRC also indicated that it had reason to suspect that mail interception by the Service would increase. In the same Annual Report, SIRC expressed concern about the use of mail tracing by the Service—that is, the provision to the Service by Canada Post of a list of names and addresses with which CSIS targets correspond. The Committee believes that the use of such information should be allowed only under the authority of a judicial warrant. The

right to privacy is adversely affected by such a practice. Judicial authorization should be obtained in each instance where mail tracing is required.

RECOMMENDATION 70

The Committee recommends that the *Canada Post Corporation Act* be amended to provide that the acquisition of information by CSIS, obtained by tracing the names and addresses of persons with whom targets correspond, require judicial authorization.

9.7.8 *Statistics Available Under the Official Secrets Act*

Under the provisions of the *Official Secrets Act*, more statistical information concerning the issuance of warrants was required to be made public than is available under current legislation. Although SIRC has attempted to publish the aggregate number of warrants issued under the *CSIS Act*, these figures are not very helpful. As noted in SIRC's brief to the Committee:

Under the *Official Secrets Act*, generally, each warrant authorized only one covert technique against only one target, whereas one warrant under the *CSIS Act* can authorize the use of many powers against many targets.

The Committee believes it is important to provide the public with information regarding the use of intrusive surveillance techniques by CSIS against Canadian citizens and landed immigrants. The use of intrusive surveillance against Canadian citizens and landed immigrants directly affects the rights of individuals. The Committee believes that the public should know the extent to which such techniques are used. The Committee is aware that, at least under the provisions of the *Criminal Code*, Canadian law enforcement authorities request twenty times more authorizations to conduct electronic surveillance than their American counterparts.³² The Committee believes that providing more information in this respect will not only inform the public but may assist in the development of appropriate policy choices.

The Committee received a number of briefs that support the view that the *CSIS Act* should be amended to require the publication of more precise warrant statistics. The Committee believes that SIRC should be empowered to compile and report on these findings. Support for this proposal came from the Canadian Bar Association, the Canadian Association of University Teachers, the British Columbia and Ontario Law Unions, the Canadian Jewish Congress and the British Columbia Civil Liberties Association.

RECOMMENDATION 71

The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to provide that SIRC be authorized specifically to compile and analyze warrant statistics and that SIRC be required to publish annually statistics containing the number of Canadian citizens or landed immigrants who have been affected by surveillance powers granted to CSIS under judicial warrants.

NOTES

1. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (1981) "Freedom and Security Under the Law" (Second Report Volume 1). Ottawa, Supply and Services, p. 150.
 2. McDonald Commission, Second Report, Volume 1, p. 161.
 3. McDonald Commission, Second Report, Volume 1, p. 177.
 4. Parliament of Canada, *Annual Report* of the Solicitor General, as required by subsection 16(5) of the *Official Secrets Act*, 1983.
 5. Senate of Canada, *A Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*, 1983, Ottawa, Report of the Special Committee on the Canadian Security Intelligence Service, p. 21.
 6. Security Intelligence Transitional Group papers, Volume II, 1981–84, p. 235.
 7. McDonald Commission, Second Report, Volume 1, p. 513.
 8. Security Intelligence Review Committee, *Annual Report 1986–87*, p. 35.
- Canada, House of Commons, Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, Issue No. 3, (November 2, 1989), pp. 24–25.
9. *CSIS Act Five Year Review*, Implementation Status of the Osbaldeston Report Recommendations, written responses of the Director of CSIS to the Special Committee, February 1990, p. 28.
 10. People and Process in Transition, Report to the Solicitor General by the Independent Advisory Team on the Canadian Security Intelligence Service, 1987, p. 36.
 11. *CSIS Act Five Year Review*, p. 33.

12. *Atwal v. Canada* [1987], 2 F.C. 309 (F.C.T.D.); 78 N.R. 292; Doc. No. CSIS 66-85.

Atwal v. Canada [1988], 1 F.C. 107 (F.C.A.); (1987), 79 N.R. 91; 36 c.c.c. (3d) 161; 59 C.R. (3d) 339; Doc. No. A- 339-87.

Atwal v. R. [1987], 1 F.C. 154 (F.C.T.D.); (1987), 80 N.R. 4; Doc. No. CSIS 66-85.
13. Dickson C.J. as quoted in *Atwal v. Canada* [1988], 1 F.C. 107 (F.C.A.), p. 133.
14. *Ibid.*
15. *Ibid.*, p. 150-151.
16. *Ibid.*, p. 151.
17. *Atwal v. Canada* [1988], 1 F.C. 154 (F.C.T.D.), p. 157.
18. *Atwal v. Canada* [1987], 2 F.C. 309 (F.C.T.D.), pp. 322 and 324.
19. McDonald Commission, *National Security: The Legal Dimensions*, a study prepared for the Commission by M.L. Friedland, Ottawa, 1980, p. 1.
20. Special Committee on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, "An Analysis of Sections 2, 12, 21 to 28 of the *CSIS Act*: The CSIS Mandate and the *Charter*", A Legal Analysis submitted to the Committee by L.A. Vandor, March 16, 1990, p. 32.
21. *Chiarelli v. Minister of Employment and Immigration*, unreported, February 23, 1990, Court File No. A-219-89, Pratte J.A.'s judgment, p. 19.
22. *Ibid.*, p. 16.
23. "Interpretation of the Scope of the Primary Mandate of the Canadian Security Intelligence Service and, in particular, of the Definition of 'Threats to the Security of Canada', memorandum to Dr. Richard Gosse, Q.C., prepared by E.A. Cronk, March 29, 1985, pp. 54-55.
24. *Ibid.*, p. 55.
25. *Security Service Act, 1989*, c.5, section 3.

26. Written response of the Security Intelligence Review Committee to the Special Committee, January 11, 1990, p. 10.
27. Security Intelligence Review Committee, *Annual Report 1988–89*, p. 26.
28. SIRC, *Annual Report 1988–89*, p. 74.
29. *R. v. Duarte* [1990], 1 S.C.R. 30, as applied in *R. v. Wiggins* [1990], 1 S.C.R. 62.
30. *R. v. Duarte* [1990], 1 S.C.R. 30, pp. 46 and 48.
31. David A. Steele, “Eavesdropping on Electromagnetic Radiation Emanating from Video Display Units: Legal and Self-Help Responses to a New Form of Espionage”, *Criminal Law Quarterly* 32/2 (March 1990), p. 263.
32. Law Reform Commission of Canada, *Electronic Surveillance*, Working Paper 47, Ottawa, 1986, p. 10.

Review Mechanisms – The Inspector General

10.1 The Office of the Inspector General

Section 30(1) of the *CSIS Act* obliges the Government of Canada to establish an Inspector General. This office is an unusual one in Canada. Although sometimes referred to as the Inspector General of CSIS, the office-holder is not an employee of the Service. On the contrary, the Inspector General, while a public servant, is part of the Secretariat of the Solicitor General's Department. As such, the office holder is responsible to the Deputy Solicitor General.

10.2 Functions

The Inspector General has a number of statutory functions. These are described in sections 30, 33 and 40 of the *CSIS Act*. Subsection 30(2) requires the Inspector General to do three things. The office holder must review the operational activities of the Service; monitor compliance by the Service with its operational policies; and provide a certificate on each occasion that the Director makes a report to the Solicitor General.

Section 30 of the Act does not require the Inspector General to provide reports concerning either the monitoring or the review functions. It must be assumed, therefore, that obligations in this respect extend only so far as instructions are provided to the office holder by the Deputy Solicitor General.

The objective of the certification process is described in section 33(2) of the *CSIS Act*. It requires the Inspector General to state the extent to which he or she is satisfied with the Director's report and whether any activity or thing done by the Service was:

- (a) not authorized by or under this Act or contravenes any direction issued by the Minister under subsection 6(2); or
- (b) involves an unreasonable or unnecessary exercise by the Service of any of its powers.

The section also requires that certificates be forwarded direct to the Minister. Section 33(3) further requires the Minister to forward both the Director's report and the Inspector General's certificate to SIRC.

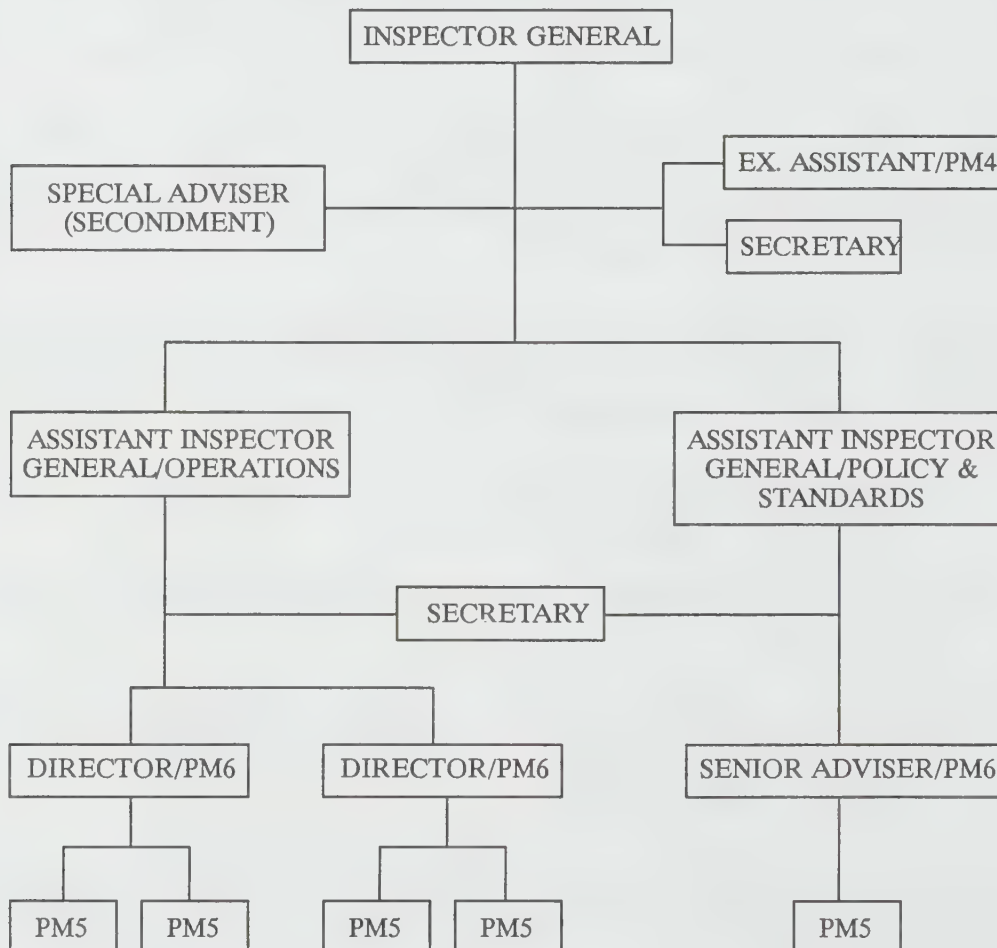
In addition to these functions, section 40 of the Act gives SIRC discretion to direct the Inspector General to review specific activities of the Service and to provide the Review Committee with a report.

The *CSIS Act* does not specifically require the Inspector General to examine the effectiveness and efficiency of the Service. The examination of compliance with the standards imposed by the *CSIS Act*, ministerial directions, Federal Court warrants and operational policies may, however, cause the Inspector General to raise issues of effectiveness and efficiency as well as those of legality and propriety.

10.3 Budget and Staffing

To perform these functions, the Inspector General has an operating and capital budget for 1990–91 of \$1,059,000. This represents a 46.3 per cent budgetary increase over the 1986–87 fiscal year. Staffing level, over this period have risen from 9 to 12 person-years. The staff is currently divided into two streams. One is under an Assistant Inspector General, Operations who deals with the monitoring and review functions. The other is under an Assistant Inspector General, Policy and Standards. Each Assistant Inspector General is at the EX2 level and other senior personnel are at the PM6 (Director) and PM5 (reporting to the Director) levels. The organization chart of the Office of the Inspector General is set out in Figure 10.1.

FIGURE 10.1
STRUCTURE OF THE OFFICE OF THE INSPECTOR GENERAL OF CSIS



10.4 Views of the Current and Former Inspectors General

There have been two Inspectors General since the inception of the Office in 1984. Dr. Richard Gosse served from 1985 until 1988. Richard Thompson was appointed in July 1988 and is the present incumbent.

To ensure that the Office of the Inspector General is fulfilling its statutory functions, the Committee asked to see all reports and certificates prepared by or for the Inspector General's Office. Although some of the reports and certificates had already been released under the *Access to Information Act*, the Solicitor General declined to provide the Committee with unexcerpted copies. The Deputy Solicitor General informed the Committee that it was the opinion of legal counsel that all certificates and reports provided by the Inspector General to the Solicitor General constituted advice to the Minister. The Committee subsequently requested a copy of that opinion. At the time of drafting this section of the Report, no reply had been obtained from the Deputy Solicitor General on this matter.

The Committee did eventually receive several substantial legal opinions that had been prepared for the Inspector General by external legal counsel. The Committee found these to be most useful in considering certain aspects of its mandate. With the exception of certain legal opinions, all were classified at either the "secret" or "top secret" level.

The Committee did, however, hear testimony and receive written responses to questions from the current Inspector General, Mr. Richard Thompson, and the former office holder, Dr. Richard Gosse. While the Committee found the testimony and responses of Dr. Gosse relatively enlightening, it did not find those of the incumbent as helpful as it had hoped they would be. As a result, the Committee believes that it is unable to provide a comprehensive review of the Office of the Inspector General at this time.

As indicated in discussion papers released under the *Access to Information Act* concerning the *CSIS Act*, the Government intended in 1984 that the Inspector General should "maintain his/her credibility, before the public and all parties...".¹ The Committee understands the restrictions that the current Inspector General believed he was under with respect to providing material and information. However, the Committee considers that by failing to respond to questions fully during his testimony, the Inspector General did not inspire such credibility.

During his tenure as Inspector General, Dr. Gosse placed considerable emphasis on attracting persons with the appropriate training and background to work in his office, on developing a legal understanding of the role of the Inspector General, and on the certification process. Dr. Gosse recruited staff with a view to providing:

an appropriate mix of experience and other qualifications to perform a function that requires good judgement, investigational analytical skills, and a sensitivity to national security issues, on the one hand, and the rights of the citizens to liberty and privacy, on the other.²

An important appointment in this regard was that of Mr. Bert Giroux, former Deputy Commissioner of the RCMP. Mr. Giroux had an extensive background in police investigations. Moreover, because of his previous experience as Director General of the Security Service, he was able to provide the window on the secret world that Dr. Gosse thought was essential.

It should be noted that the *CSIS Act* does not state explicitly that the rights and freedoms of Canadians should be protected. Yet the Act does place certain restrictions on the Service. It requires, for example, that the collection of information be limited to what is “strictly necessary” and that there be reasonable grounds for suspecting that activities constitute a threat to the security of Canada before an investigation may be undertaken. As a result, Dr. Gosse placed considerable emphasis on developing guidelines with respect to safeguards. To this end, he initiated a number of legal studies that provided opinions on such matters as the meaning of “strictly necessary”; what might constitute “unreasonable or unnecessary exercises of powers by the CSIS”; and a definition of “threats to the security of Canada”.

Dr. Gosse’s certificates, versions of which have been released under the *Access to Information Act*, tended to be fairly lengthy documents, running on occasion to nearly 300 pages. This was partly because they sometimes contained extensive legal analyses.

In his written response to the Committee’s questions, Dr. Gosse observed that, other than identifying the functions of the Inspector General and certain aspects that should be covered, “the *CSIS Act* does not provide any guidelines as to how the Inspector General should prepare his certificate.” He also stated that:

I did not find the Director’s report very helpful because it never contained the kind of detailed information that I required. The report did not provide the kind of accounting to the Solicitor General, of the Service’s operational activities that enable the Inspector General to provide his certificate, in so far as compliance is concerned.

RECOMMENDATION 72

The Committee recommends that the Solicitor General, after consultation with the Inspector General, the Deputy Solicitor General and SIRC, provide a direction detailing what matters are to be included in the Director’s Annual Report.

Dr. Gosse also noted in his written response to the Committee’s questions that he had to take certain other steps in order to provide the Minister with a certificate. As a starting point for these other steps, he established an annual work plan for monitoring compliance by CSIS. This included such items as reviewing targeting decisions made by the Target Approval Review Committee (formerly known as the Operational Priority Review Committee) and reviewing all warrants obtained from the Federal Court. In developing his certificates, the former Inspector General paid particular attention to

compliance with the *CSIS Act*, conditions stipulated by the Court in authorizing a warrant, ministerial directions, the operational policies of the Service, and caselaw concerning the use of a permissive (or ‘basket’) clause in warrant applications. In addition, he conducted an annual non-compliance survey. This was achieved by visiting each regional office and questioning senior personnel as to their knowledge of any contravention of the law, ministerial direction, or operational policy by members of the Service in their region, and by conducting similar interviews at Headquarters in Ottawa. Other sources of information that the former Inspector General found useful for compliance purposes included the internal audit reports of the Service’s Comprehensive Management Services Branch and briefings on particular subjects provided at his request by the Service.

With regard to the review and monitoring role, the former Inspector General commented in his written response to the Committee’s questions that:

I could review and monitor only a small fraction of the Service’s operational activities, each year, and it would have been unrealistic and unnecessary to try to obtain sufficient staff to cover all of the activities.

He did conclude in retrospect, however, that given all the avenues open to him, he “was reasonably satisfied of being able to provide the Minister with an adequate certificate.” Yet it should be noted that Dr. Gosse was unable to provide a certificate for the first two years of the Service’s operation. This was largely because he did not have the necessary staff available.

According to the testimony of the current Inspector General, Mr. Richard Thompson, the review and monitoring functions now consume most of the Office’s time and energies. In his written response to the Committee’s questions, the Inspector General indicated that he does not view his review, monitoring and certification roles in terms of discrete functions. Rather, he sees them as interlocking. However, like his predecessor, Mr. Thompson does not believe it would be “practical to monitor and review all the Service’s operational activities every year.”

Following directions from former Solicitor General, the Honourable James Kelleher, the current Inspector General gave increased priority to planning his work and focused the certificate more on what the Solicitor General believed was its statutory purpose. To this end, the Inspector General developed a “multi-year review priorities program” and revised the format for certificates so that they could become much shorter (on average, they now run to about 30 pages).

The review priorities program is developed in consultation with the Solicitor General, the Deputy Solicitor General and SIRC. Later endorsed by the Honourable Pierre Blais when he was Solicitor General, the priorities program is now updated on an annual basis. The following list sets out the 30 review priorities identified by the Inspector General in March 1989. It lists them in terms of those begun or to be commenced during the year under review; additional reviews considered to be of high priority; and other review priorities. Solicitor General Blais endorsed 17 of these review priorities.

LIST A — REVIEWS UNDER WAY OR SCHEDULED TO COMMENCE IN 1989

TOPIC:

1. Audit of Intelligence Collected Under Warrants
2. Joint Operations with Foreign Agencies
3. Targeting Activities
4. Affidavit Preparation
5. Briefing Documents for the Solicitor General
6. Execution of Powers Granted in Federal Court Warrants

LIST B — REVIEWS CONSIDERED OF HIGH PRIORITY

TOPIC: (random order)

7. Compliance with Ministerial Direction on File Management
8. Detention, Destruction and Archiving of Information
9. Access to CSIS Information
10. Disclosure of Information to Foreign Agencies
11. Threat Assessments
12. Warrant Review
13. Warrant Acquisition and Renewal Process
14. Human Source Management
15. Compliance with Ministerial Direction on paragraph 2(d) Investigations.
16. Lawful Advocacy, Protest and Dissent
17. Security Screening – Adverse Reports

LIST C — OTHER REVIEW PRIORITIES

TOPIC: (random order)

18. Security Screening – Review of Operations and Quality Control
19. Security Screening – Order-in-Council Appointments
20. Intelligence Requirements
21. The Intelligence Product
22. Intelligence Versus Evidence
23. Targeting Policy and Practice
24. Retention of Intelligence Collected Under Warrants
25. Relations with Other Agencies in Canada
26. Disclosure of Information under subsection 19 (2) of the *CSIS Act*
27. Human Source Recruitment and Handling
28. Selected Targeting Techniques
29. Interpretation of “Interests of Canada” and “Foreign Influenced Activities” in paragraph 2(b) of the *CSIS Act*
30. Targeting Suspected Foreign Agents within Canada

The *CSIS Act* does not contemplate a particular relationship between the Inspector General and Parliament. Rather, the Act provides an avenue for advice to the Minister on the Service, particularly regarding compliance. Reviewing Bill C-157 in 1983, the Special Senate Committee noted that the role of the Inspector General was to provide:

for the political masters of the agency, ongoing information as to its functioning. If the Solicitor General is to be politically responsible he must know what is going on in the agency, through his deputy. The Inspector General will be the Ministry's "eyes and ears" on the Service. He will be very much the "minister's man", in order to maintain an appropriate degree of ministerial responsibility, and is not to be regarded as a functionary of CSIS.³

The Committee partly endorses this view of the Inspector General's role. Yet it notes that there is a full range of other "eyes and ears" that the Minister can call upon should there be a need to do so. These include the Auditor General, the Comptroller General, the Director of CSIS and the Deputy Solicitor General, as well as SIRC.

The Committee was able to obtain little information about the effect that the Inspector General has had on the Service or on the work of the Secretariat of the Department of the Solicitor General. In this regard, the former Inspector General noted in his written response to questions from the Committee that:

I have some difficulty in evaluating the impact my work made within the Ministry of the Solicitor General with respect to policy development. In submitting my certificates and reports on specific subjects I have made numerous recommendations that should have assisted the Ministry in making changes with respect to policy... I am unable to recall to what extent the work of the Inspector General had an impact on policy development within the Ministry.

In view of the recommendations made by the Independent Advisory Team concerning the need for specific ministerial directions and the existence of numerous legal studies that were produced during Dr. Gosse's tenure, the Committee is at a loss to explain this situation.

This and other factors lead the Committee to believe that the Inspector General should be totally independent in establishing the review priorities of this office. Although the Committee found no evidence that the Minister, the Deputy Minister, or SIRC has placed any undue pressure on the Inspector General, it believes that the office as now constituted is open to such influence. This could come, for example, from the Deputy Minister when the policies and programs of the Secretariat are at odds with the review priorities of the Inspector General. The Committee believes that this potential difficulty should be addressed directly.

RECOMMENDATION 73

The Committee recommends that 1) the Inspector General be obliged to consult with the Minister and the Deputy Minister of the Department of the Solicitor General and with SIRC concerning the review priorities of the office; and 2) the Inspector General make all decisions regarding the order of review priorities, which decisions shall be conclusive.

The reduction of the length of certificates and the focus on the review and monitoring processes raise important questions about the Inspector General's role. As noted earlier, the *CSIS Act* does not have much to say about what should happen to reports concerning the review or monitoring processes unless they are instigated by SIRC. The Committee believes that this situation should be clarified.

RECOMMENDATION 74

The Committee recommends that section 30 of the *CSIS Act* be amended so as to make it clear 1) that the primary function of the Inspector General is to establish that the activities of the Service are in compliance with the laws of Canada, ministerial directions, regulations, and operational policies and procedures; 2) that the purpose of the certificate is to indicate compliance or non-compliance by the Service; and 3) that any review conducted under this section be for the purpose of establishing compliance or non-compliance by the Service.

Section 39 of the Act gives the Review Committee access to such information, reports, and explanations in the hands of the Inspector General that "the Committee deems necessary for the performance of its duties and functions." It does not place an obligation on the Inspector General or the Minister or Deputy Minister to forward such reports to the Review Committee. The Committee believes this situation should be rectified.

RECOMMENDATION 75

The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended so as to make it obligatory 1) on the part of the Inspector General to forward all reports to the Minister; and 2) for the Solicitor General to forward *all* reports provided by the Inspector General to SIRC.

Obviously, it would not be possible for the Inspector General to fulfil the obligations established by the *CSIS Act* without access to crucial information in the hands of the Service. In general terms, the Inspector General has full access to such information. It should be noted, however, that while section 31(1) entitles the Inspector General to access to "any information under the control of the Service that relates to the performance of the duties and functions of the Inspector General", section 31(2) gives discretion to the

Government of Canada to withhold Cabinet confidences from the Inspector General's purview.

During its review of the access to information and privacy legislation in 1987, the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General noted that neither section 69 of the *Access to Information Act* nor section 70 of the *Privacy Act* defined what constituted a Cabinet confidence; both provisions merely listed a number of specific categories of documents that were excluded from access under the legislation.⁴ Nor is the *Canada Evidence Act* or the *CSIS Act* more helpful in providing a definition.

Professor Peter Russell, the former Director of Research for the McDonald Commission, described the "sheer arrogance" of the provision regarding Cabinet confidences as "simply numbing".⁵ As a result, the Committee was interested in establishing what impact section 31(2) has had on the exercise of the Inspector General's duties and functions. In testimony before the Committee, both the current and the former Inspectors General indicated a degree of uncertainty about whether the provision had impeded their work.⁶ In his written response to questions from the Committee Dr. Gosse concluded that:

While I had broad access to CSIS information during the relatively short period I was Inspector General, I am of the opinion that the Inspector General should have access to the confidences of the Queen's Privy Council of Canada which relate to the operational activities and policies of the Service, and are under the control of the CSIS. To withhold Cabinet documents from the Inspector General could deprive him of the ability to fulfil his functions adequately as it is impossible for the Inspector General to test policies or operational activities related to a directive from Cabinet.

RECOMMENDATION 76

The Committee recommends that section 31(2) of the *CSIS Act* be repealed so that the Inspector General has a right of access to all Cabinet documents under the control of the Service.

Section 31 of the *CSIS Act* goes beyond mere access to "any information under the control of the Service that relates to the duties and functions of the Inspector General." It also places an obligation on the Director and employees of the Service to co-operate fully when requested by the Inspector General to provide "such information, reports and explanations as the Inspector General deems necessary...".

The Committee believes that an important aspect of the Inspector General's job should be to provide the Minister with recommendations stemming from the compliance mandate regarding any needed changes to legislation, ministerial directions, regulations, and policies and procedures.

RECOMMENDATION 77

The Committee recommends that a copy of all recommendations made by the Inspector General to the Solicitor General be forwarded to SIRC.

NOTES

1. Material released under File No. 1336–Sec–87006, entitled “Office of the Inspector General Discussion Paper”, Revised April 10, 1984.
2. Testimony before the Standing Committee on Justice and Solicitor General, December 11, 1986.
3. Senate of Canada, Special Committee on the Canadian Security Intelligence Service, *Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society*, 1983, p. 29.
4. Canada, House of Commons, Standing Committee on Justice and Solicitor General, *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*, 1987, p. 30.
5. Peter H. Russell, “The Proposed Charter for a Civilian Intelligence Agency: An Appraisal”, *Canadian Public Policy* XI/3 (1983), p. 336.
6. Canada, House of Commons, Standing Committee on Justice and Solicitor General, *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 4 (December 11, 1986), p. 23.

CHAPTER ELEVEN

Review Mechanisms — The Security Intelligence Review Committee

11.1 Introduction

The Security Intelligence Review Committee (SIRC) performs two key functions. One is to review the performance and activities of the Service. The other is to act as an administrative tribunal to hear and investigate complaints under the *CSIS Act*, the *Immigration Act*, the *Citizenship Act* and the *Canadian Human Rights Act*. The complaints function of SIRC is the subject of a later chapter in this Report. The review process is discussed here.

11.2 Jurisdiction and Membership

When the *CSIS Act* became law in 1984, Canada's security intelligence capacity and its control were the focus of attention. As a result, section 34 of the *CSIS Act*, which established the Security Intelligence Review Committee (SIRC), related to the workings of CSIS alone. The Committee believes that it is now time to adopt a wider control and review framework to apply to other intelligence agencies in addition to CSIS. Because the Committee believes that the Review Committee should not only continue to exist but also have jurisdiction over other agencies, the Committee thinks that the name of the body should now be changed.

RECOMMENDATION 78

The Committee recommends that section 34 of the *CSIS Act* be amended so as to rename SIRC the “Security *and* Intelligence Review Committee”.

Currently, this body must consist of a Chairman and not fewer than two or more than four other members. Every member must be a Privy Councillor. None can be a sitting member of the Senate or the House of Commons. While the Committee recognizes that it is advocating an increased workload for SIRC, it is not recommending at this time that the maximum number of members on the Review Committee be increased. The Committee believes that this is properly a decision for SIRC to address once it has a clearer understanding of its workload. The Committee does believe, however, that the minimum number of persons on the Review Committee should be increased.

RECOMMENDATION 79

The Committee recommends that section 34 of the *CSIS Act* be amended to set the membership of SIRC at no fewer than five persons.

To appoint members to SIRC, the Prime Minister must first consult with the Leader of the Official Opposition and the leader of every party having at least twelve members in the House of Commons. The Committee is aware that the process by which the current Chairman of SIRC was appointed caused some public concern. As a result, it believes that the Act should be amended to clarify the appointment process. The Committee believes further that SIRC must not only be a non-partisan body, but that it must also hold the confidence of all Canadians.

The Committee believes that confidence in the appointment process is best obtained where there is discussion between the Prime Minister and the leaders of the other parties in the House of Commons, and where appointees are subject to public scrutiny. The Prime Minister should be fully apprised of the views of the other party leaders in the House before proceeding with these appointments. The Committee believes that it is desirable that the appointments have the support of all parties in the House of Commons. The Committee nevertheless holds that the decision on who will be appointed will rest ultimately with the Prime Minister. Finally, the Committee expects that the practice of calling new members of SIRC before the Standing Committee on Justice and Solicitor General to review their appointments will be continued.

RECOMMENDATION 80

The Committee recommends that section 34 of the *CSIS Act* be amended to require the Prime Minister 1) to notify in writing the leaders of each of the parties with more than twelve seats in the House of Commons that an appointment to SIRC is to be made; 2) to request the leaders of each party so notified to put forward a short list of names of persons they believe to be qualified to be a member of SIRC; and 3) to communicate and discuss with the party leaders in the House so as to be apprised of their views on who should be appointed.

RECOMMENDATION 81

The Committee recommends that the current practice of calling newly appointed SIRC members before the Standing Committee on Justice and Solicitor General be continued.

Currently, section 34(3) allows for the re-appointment of SIRC members for terms not exceeding five years. The Committee believes that the review of security and intelligence matters benefits from experience. It also believes, however, that there is a danger in reviewers becoming too familiar with the agencies and individuals under

review. The Committee therefore believes that the members of SIRC should be eligible to be re-appointed for only one term not exceeding five years.

RECOMMENDATION 82

The Committee recommends that section 34(3) of the *CSIS Act* be amended to provide that the Chairperson and members of SIRC be eligible to be re-appointed for one term not to exceed five years.

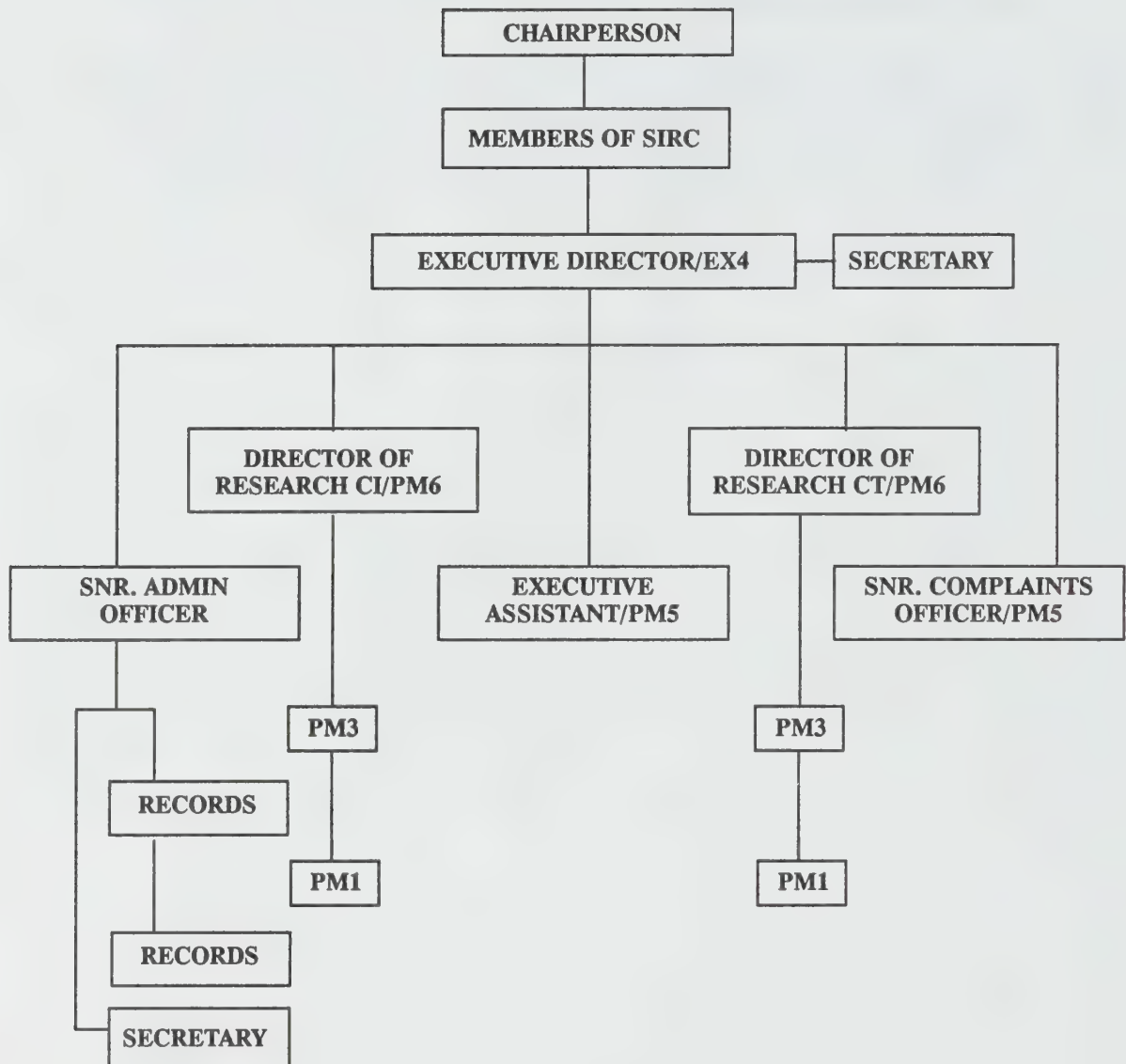
RECOMMENDATION 83

The Committee recommends that the staggering of appointments to SIRC be continued.

11.3 Staffing

Section 36 of the *CSIS Act* permits SIRC to engage a secretary and such other staff as it requires. Figure 11.1 depicts SIRC's planned organizational structure for the 1990–91 fiscal year. In addition to the staff identified, SIRC maintains a roster of some 27 lawyers who participate in the complaints hearing process or provide legal counsel to the Review Committee. The budget for the 1990–91 fiscal year is \$1,505,000. This is an increase over the 1987–88 fiscal year of 22.25 per cent. In the event that the Committee's recommendations concerning an increased role for SIRC are accepted, SIRC will need additional human and financial resources.

**FIGURE 11.1
STRUCTURE OF SIRC**



11.4 Current Functions of SIRC

Sections 38–40 describe the review functions that SIRC is to perform. These are essentially two-fold. Under section 38(a), SIRC is to review generally how the Service performs its duties and functions. In particular, SIRC is required to review the Director’s reports; the Inspector General’s certificates; the Minister’s directions; the authorized arrangements that the Service enters into with various governments, their agencies, and international organizations; reports provided to the Attorney General of Canada concerning acts performed by employees of the Service that may be unlawful; and regulations. Section 38(a) also allows SIRC to monitor requests from the Minister of National Defence and the Secretary of State for External Affairs for the Service’s

assistance in the collection of foreign intelligence within Canada. Finally, SIRC may compile and analyze statistics on the operational activities of the Service.

SIRC has stated that its mandate does not restrict it to reviewing issues related only to propriety. The Review Committee claims that section 38(a) also permits it to conduct reviews on whether the Service is operating effectively and efficiently. Others have argued that the section does not allow for such interpretation.

The Committee believes that Parliament intended SIRC's review process to be of wide ambit for a variety of reasons. While it is true that the review and monitoring of effectiveness and efficiency are crucial management tools, such processes have broader ramifications for the accountability and control of the Service. For example, the Committee is aware of incidents in the past when inefficiency led to impropriety. The Committee also believes that by reviewing measures of effectiveness and efficiency, SIRC is able to monitor the state of the Service's organizational culture. This, in the Committee's view, is a critical indicator. Besides suggesting explanations for changes in levels of morale, it can represent a crucial factor in the control of impropriety. Statutes may well define the letter of the law, but it is corporate culture that will determine largely how the spirit of the law is interpreted. The Committee believes, however, that the Act is sufficiently ambiguous as to require clarification.

RECOMMENDATION 84

The Committee recommends that section 38 of the *CSIS Act* be amended so as to make it clear that SIRC has the mandate to monitor and review the effectiveness and efficiency of the Service.

No specific authority is provided by the *CSIS Act* for SIRC to assess the financial performance of the Service. The Committee believes this situation should be rectified. In particular, it believes that SIRC, in co-operation with the Auditor General, should conduct "value for money" audits of the Service, a task that currently falls to the Auditor General alone.

RECOMMENDATION 85

The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to authorize SIRC to undertake financial reviews of the Service in conjunction with the Auditor General.

Section 38(b) indicates that the Review Committee has discretion in deciding whether the Service, the Inspector General or SIRC should provide reviews under section 40.

The Committee understands that SIRC continues to operate on the basis that it has, as a result of section 40, a mandate to direct the Inspector General to conduct reviews of

broad scope. The Committee does not agree that this section gives SIRC such broad licence. In the Committee's view, reviews conducted under section 40 should be limited to those that establish whether CSIS has complied with its mandate and has not exercised its powers in an unreasonable or unnecessary manner. Thus SIRC can direct the Service or the Inspector General to conduct reviews only within this limited context.

The Committee recognizes that a limited interpretation of section 40 may cause problems for SIRC. Whereas in the past SIRC apparently has interpreted section 40(b) to imply wide discretionary powers to undertake reviews, a narrower interpretation of section 40 would impose a requirement on SIRC to show just cause why it was "inappropriate" for the Inspector General or the Service to conduct reviews under the section. The Committee believes that this limited interpretation should apply and that under normal circumstances SIRC should rely on the Inspector General for reviews of compliance. The Committee also believes that the section should be tightened to encompass reviews for compliance by the Service with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and generally with the laws of Canada (including provincial laws).

RECOMMENDATION 86

The Committee recommends that section 40 be amended to encompass reviews for compliance by the Service with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and with the laws of Canada, including provincial laws.

The Committee also thinks that a section of SIRC's annual report should be allotted routinely to describing the compliance function of the Inspector General and the reviews provided by that Office.

11.5 Additional Functions for SIRC

In passing Bill C-9, Parliament hoped to achieve two key goals. First, it wished to establish an accountable civilian security intelligence agency with a statutory mandate in which Canadians could have full confidence. Second, it wanted this new agency to be reviewed by an independent body that would ensure that it stayed within the law. Little thought was given in 1984 to the other members of Canada's security and intelligence community or whether such elements needed similar statutory mandates and review mechanisms.

The Committee believes it is now time to examine the wider dimensions of Canada's security and intelligence community and to impose statutory mandates and review mechanisms where necessary. Several lines of thought underpin the Committee's recommendations in this area.

While the Committee found no evidence of abuse by other agencies, it believes that a number of other collection agencies have a substantial capacity to infringe on the rights and freedoms of Canadians. The capacity of the Communications Security

Establishment (CSE) is a case in point. This organization clearly has the capacity to invade the privacy of Canadians in a variety of ways. It was established by Order in Council, not by statute, and to all intents and purposes is unaccountable. While the Committee understands that this agency must be shrouded in secrecy to some degree, it believes that Canadians should be in a position to understand what the organization does and should not have to wonder whether their rights and freedoms have been infringed. The Committee has evidence that both the RCMP and the Service have asked the CSE for assistance. As such, the Committee believes that the Communications Security Establishment should have a statutory mandate that provides for review and oversight mechanisms for the agency.

RECOMMENDATION 87

The Committee recommends that Parliament 1) formally establish the CSE by statute and 2) establish SIRC as the body responsible for monitoring, reviewing and reporting to Parliament on the activities of the CSE concerning its compliance with the laws of Canada.

In view of the fact that an external review of the Special Investigation Unit of the Canadian Forces is currently in progress, the Committee believes that it would be inappropriate to make specific recommendations regarding security and intelligence units of the Canadian Forces at this time. The Committee sees no reason in principle, however, why the security and intelligence arms of the Department of National Defence should not be reviewed by SIRC.

The Committee recognizes that SIRC is not currently in a position to evaluate adequately particular functions performed by members of Canada's security and intelligence community. For example, the Committee believes that SIRC cannot fully comprehend all the dimensions of the overlap in functions and jurisdiction between CSIS and the RCMP because it cannot look at the subject matter from a police perspective. The Committee believes that the area of overlap, particularly how information produced by CSIS can be transmitted to the RCMP (or other police forces) and converted into evidence, is a critical one that needs greater study. To permit a greater understanding to develop the Committee makes the following recommendation.

RECOMMENDATION 88

The Committee recommends that Parliament establish SIRC as the body responsible for monitoring, reviewing and reporting to Parliament on the activities of those elements of the RCMP that fulfil the Force's security-related responsibilities concerning their compliance with the laws of Canada.

Another instance where SIRC cannot be fully in the picture is administrative security. At present, SIRC is empowered only to review the Service's involvement in the

provision of security assessments. Any comments it makes on the effectiveness of the government's program are likely to be based on partial information. As a result, the Committee is drawn to the conclusion that the time is now right to put the administrative security policy on a firmer footing.

RECOMMENDATION 89

The Committee recommends that the Government Security Policy be replaced by regulations to be adopted by the Governor in Council and to be administered by the Treasury Board.

RECOMMENDATION 90

The Committee recommends 1) that regulations concerning the Government Security Policy (GSP) require the Treasury Board to submit a copy of its reports concerning matters currently identified in the GSP to SIRC at the same time as such reports are submitted to the Cabinet Committee on Security and Intelligence and 2) that SIRC be empowered to request Treasury Board and other departments to supply the Review Committee with such statistical reports as SIRC may consider necessary.

Another set of instances where SIRC is not fully in the picture concerns the gathering of foreign intelligence, the co-ordination and assessment of intelligence generally, and the dissemination of intelligence and the uses to which it is put. The Committee notes that SIRC has made recommendations in the past covering such aspects as 1) an extension of CSIS' foreign intelligence mandate to cover the collection of foreign intelligence outside Canada; and 2) the establishment of an independent intelligence assessment body along the lines of Australia's Office of National Assessments (ONA). While the Committee has already made recommendations concerning the co-ordination, collection, assessment and dissemination of foreign intelligence, it believes some additional comments are warranted concerning SIRC's role in such matters. The Committee believes that SIRC's mandate does not cover the making of recommendations in this area, except in a very peripheral way. Yet the Committee is also aware that no other organization but SIRC is in a position to bring public attention to such matters. For SIRC to do its job better, the Committee believes that the Privy Council Office (PCO) should brief SIRC from time to time concerning the roles performed by the PCO and the various interdepartmental committees on security and intelligence and on such other matters as SIRC may request concerning activities that come under the jurisdiction of the Deputy Clerk, Security and Intelligence, and Counsel.

11.6 **The Relationship Between SIRC, The Solicitor General of Canada and Parliament**

The Committee believes that Parliament intended that SIRC should perform two critical roles on behalf of Parliament and Canadians generally. On one hand, SIRC has to ensure that CSIS complies with its statutory mandate and does not unreasonably or unnecessarily use its powers to abuse the rights and freedoms of Canadians. On the other hand, it has to monitor the performance of CSIS to see that it operates effectively and efficiently and is successful in maintaining Canada's security. The Committee believes that SIRC should continue to perform these important functions.

To perform these roles, the Committee believes, SIRC must have access to Cabinet confidences that are in the hands of the Service.

RECOMMENDATION 91

The Committee recommends that section 39(3) of the *CSIS Act* be repealed so that SIRC has a right of access to all Cabinet documents under the control of the Service.

When the *CSIS Act* was adopted, Parliament paid little attention to how it would receive information from SIRC beyond the Review Committee's annual reports. In fact, it was not until the Committee tried to get information from SIRC concerning matters relating to the comprehensive review that it recognized there were serious problems in this regard.

Two events illustrate the extent of the problem. First, SIRC had prepared reports concerning the three functions of CSIS' primary mandate counter-intelligence, counter-terrorism, and counter-subversion. The Committee thought that these lengthy reports would be extremely helpful in enabling it to understand how the security intelligence agency discharges its responsibilities. The Committee was denied access to these reports by the Solicitor General and by SIRC. As none of the briefings to the Committee elaborated in any detail on how the key branches of the Service operate and how CSIS has generally performed its duties and functions, the Committee believes that it is no better informed now about such matters than any member of the public would be after reading SIRC's annual reports. More to the point, it has been unable to assess the recommendations made by SIRC concerning improvements that should be made to CSIS' counter-intelligence and counter-terrorism functions, or CSIS' involvement in the protection of science and technology.

Second, when it became clear that SIRC did not agree with the Minister's interpretation of the Review Committee's conclusions regarding its "Report on the Innu Interview and the Native Extremism Investigation", the Committee asked SIRC to provide full details. SIRC refused to do so on the grounds that the Act permitted it to

make reports concerning its reviews in only two ways. Section 53 of the *CSIS Act* requires the Review Committee to report to the Solicitor General by September 30th of each year concerning its activities during the previous fiscal year. In these instances the Minister is obliged to table the annual report in Parliament within 15 sitting days after having received the Report from SIRC.

RECOMMENDATION 92

The Committee recommends that section 53 of the *CSIS Act* be amended so as to require 1) SIRC to submit its annual report direct to the Speaker of each House of Parliament by September 30th of each year and 2) the Speaker of each House to table the annual report in Parliament within 15 sitting days after having received it.

Because SIRC is currently charged with crucial roles in the overall scheme of accountability and control and is in many respects Parliament's surrogate, the Committee decided that the manner in which SIRC conducts reviews and processes complaints should be subjected to the most detailed and careful analysis possible. In particular, the Committee believed that it had to be able to assure itself that SIRC's research techniques were effective and that there was no indication of the Review Committee having been captured by either the executive branch of government or by the intelligence community. Furthermore, the Committee considered that it had to have hard evidence for this. It could not simply take SIRC's word for it.

To understand SIRC's role the Committee received *in camera* briefings from the Review Committee and from its staff. To resolve particular issues, Committee staff met with representatives of SIRC on several occasions. To obtain a balanced picture of how well SIRC functioned as a review body, Committee staff interviewed current and former staff members.

To develop a picture of the type of work SIRC had chosen to perform, the Committee asked for a list of all reports completed for or by SIRC since 1984. During the five-year period, SIRC directed the Inspector General to provide four reports under section 40 of the *CSIS Act*. Apparently it neither asked the Service to provide any section 40 reports nor conducted any itself. By the end of 1989, SIRC had prepared five Annual Reports and had forwarded 15 section 54 reports to the Minister, three of which were based either in whole or in part on section 40 reports provided by the Inspector General. In addition, SIRC itself prepared three reports that were neither section 54 nor section 40 reports. The following are the reports SIRC identified to the Committee.

LIST OF SIRC REPORTS

A. ANNUAL REPORTS:

1984–85

1985–86

1986–87

1987–88

1988–89

B. SECTION 54 REPORTS: (* = also Section 40 Report)

“18 Months After Separation: An Assessment of CSIS’ Approach to Staffing, Training and Related Issues,” April, 1986 (139 pages/SECRET).

“Report on a Review of Security Screening for Applicants and Employees of the Federal Public Service,” May, 1986 (SECRET).*

“Ottawa Airport Security Alert,” March, 1987.

“Closing the Gap: Official Languages and Staff Relations in the CSIS,” June, 1987 (60 pages/ PUBLIC VERSION).

“SIRC Report on Immigration Screening,” January 1988 (32 pages/SECRET) *

“SIRC Report on Immigration Screening,” January 1988. Supplement to report November, 1989.

“Report to the Solicitor General of Canada on CSIS’s Use of Its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement,” March, 1988 (18 pages/PUBLIC VERSION).

“The Intelligence Assessment Branch: A SIRC Review of the Production Process,” September, 1988. (80+ pages/SECRET).

“SIRC Review of the Counter–Terrorism Program in the CSIS,” November, 1988 (300+ pages/TOP SECRET).

“Report to the Solicitor General of Canada on Protecting Scientific and Technological Assets in Canada: The Role of CSIS,” April, 1989 (35–40 pages/SECRET).

“Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS’ Performance of its Functions,” May 1989.

“SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement,” June, 1989 (540 pages/SECRET).

“A Review of CSIS Policy and Practices Relating to Unauthorized Disclosures of Classified Information,” August, 1989 (SECRET).*

“Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information,” October, 1989.

“A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS,” October, 1989 (700 pages).

“Report on the Innu Interview and Native Extremism Investigation,” November, 1989.

C. OTHER REPORTS:

“The Security and Intelligence Network in the Government of Canada: A Description,” January, 1987 (61 pages/SECRET).

“Counter-Subversion,” August, 1987. (350 pages/SECRET).

“Amending the CSIS Act: Proposals for the Special Committee of the House of Commons 1989,” September 1989.

Besides its annual reports, SIRC prepared reports for public consumption on its reviews of official languages and staff relations and of CSIS’s investigation of the labour movement. In the case of its reviews of staffing and training, immigration screening, and the Innu interview and native extremism investigation, censored versions of the reports were released under the *Access to Information Act*.

In what the Committee believed to be one of the most crucial elements of its comprehensive review, namely an evaluation of all reports prepared by SIRC, it came across insurmountable roadblocks. SIRC informed the Committee that it believed it would be in contravention of the *CSIS Act* if it released any of its reports to the Committee. Members of the Committee could not help but note the irony of the remarks of SIRC’s new Chairman when he later appeared before the Standing Committee on Justice and Solicitor General, which was considering SIRC’s Main Estimates:

Finally, Mr. Chairman, I would like to assure you and the members of your Committee my colleagues and I continue to believe that in much of what we do, particularly our work reviewing CSIS operational activities, we act on your behalf. We will continue to examine CSIS activities thoroughly and to try both to ask CSIS the questions you would want us to ask and to answer the questions you put to us as completely and openly as possible.¹

When the Committee approached the Solicitor General for access to SIRC’s reports it was also unsuccessful.

The Committee has come to the following general conclusions. Regarding SIRC’s annual reports, it has observed that the earlier ones are much more critical of the Service than the later ones. One conclusion, and it may be the right one, is that there is less to be

critical about. However, less charitable conclusions can also be drawn. The Committee does not believe that it has been able to go behind the annual reports to an adequate degree to draw any conclusions on this score.

Second, too few of SIRC's special reports were available to the Committee for it to draw any conclusions about section 54 reports as a whole. The Committee found the expurgated version of the report entitled "Eighteen Months After Separation: An Assessment of CSIS' Approach to Recruitment, Training and Related Issues", dated April 14, 1986, and the subsequent report entitled "Closing the Gaps: Official Languages and Staff Relations in the Canadian Security Intelligence Service", dated June 1987, well researched, informative, thorough, and, as far as the Committee could tell, fair-minded and useful.

As with "Closing the Gaps" SIRC's "Section 54 Report to the Solicitor General of Canada on CSIS's Use of its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement" (the "Boivin Affair") dated March 25th, 1988, was written specifically with a view to its being made public by the Solicitor General of Canada. It was based substantially on information provided by the Inspector General on direction by SIRC under section 40(a). Because the Committee was prevented from having access to the original material provided by the Inspector General, the Committee can make no assessment of SIRC's contribution to the analysis presented in its report. It can say, however, that the effect of the interim report provided by the Inspector General to the Solicitor General was sufficient to cause the Solicitor General to issue instructions to the Director concerning the development of a policy on the retention and destruction of files and on the use of human sources like Mr. Boivin.

Among its conclusions on the Boivin Affair SIRC stated that:

CSIS' tardy response to Mr. Boivin's startling disclosures on Saturday May 30, 1987 that specific and serious criminal offences might be imminent not only breached CSIS policy but also ordinary standards of common sense.²

No mention of this matter was made in SIRC's written response to requests for information by the Committee concerning possible unlawful acts on the part of Service employees. This is indeed interesting in view of the fact that the Director of CSIS responded to the same question by indicating that:

In 1987, a CSIS source contacted his handler and advised that he was in possession of dynamite fuses. The potential unlawful activity of concern in the case is in respect to the advice that the handler gave the source.

SIRC's expurgated report on "Immigration Screening Activities of the Canadian Security Intelligence Service", dated January 1988, has too much excised from it for the Committee to make a useful comment.

It is SIRC's most recent report, concerning the so-called "Innu interview", that has given the Committee greatest cause for concern. This stemmed not only from the nature

of the report—what it said and what it left unsaid, as well as the research techniques that appear to have been used—but also what the report caused members of the Review Committee to say about the comments made by the Solicitor General when he released the report and about SIRC’s relationship to Parliament.

In the Committee’s view, the report does not complete what its terms of reference promised initially. As a result, the report leaves many questions unanswered. There may be extenuating circumstances for this. The out-going Chairman of SIRC may have required the report to be submitted to the Minister before his term of office expired and this may have pressured staff to report before they had completed all of the planned dimensions of the investigation. Certainly, the report does not possess the carefully measured prose that is characteristic of many SIRC reports.

More worrisome is the fact that it became clear to the Committee during SIRC’s testimony before the Standing Committee on Justice and Solicitor General (regarding the Review Committee’s Main Estimates) that SIRC was at odds with the interpretation put on the report by the Solicitor General. Because SIRC had not indicated publicly that it disagreed with the Solicitor General’s characterization, a member of the Standing Committee claimed that it raised “serious questions of confidence” in SIRC. The Committee understands that the Review Committee will have more to say on this matter in its next annual report.

The Committee is of the view that two aspects of the current arrangement by which CSIS is accountable to Parliament need to be improved. One concerns SIRC’s reporting relationship. The other concerns its relationship to Parliament. While the Committee agrees that the Solicitor General should be able to request SIRC to conduct certain reviews, and that reports subsequent to such reviews should be made public only at the discretion of the Minister, the Committee believes it is quite inappropriate for SIRC to submit either its annual reports or the special reports it initiates to the Solicitor General.

Section 54 gives SIRC discretion to furnish the Minister with a report at any time on any matter that relates to the performance of its duties and functions. Under this section, the Minister has no obligation to advise Parliament of the report’s contents. Nor can SIRC speak openly about any public comments that the Solicitor General may make. The Committee believes this situation is in need of correction and that SIRC should have the same powers in reporting to Parliament as the Privacy Commissioner and the Information Commissioner have.

RECOMMENDATION 93

The Committee recommends that section 54 of the *CSIS Act* be amended so as to permit SIRC to submit special reports to the Speakers of both Houses at any time for tabling in Parliament.

The Committee is also of the view that SIRC’s independence should be made clearer in another way. The Committee considers that the obligations placed on SIRC by section

55 of the *CSIS Act* are prudent ones. They require SIRC to consult with the Director of CSIS before releasing certain statements and reports to avoid SIRC releasing information that would pose a threat to national security. The Committee understands that SIRC and the Director have interpreted the meaning of section 55 differently. It is the Committee's view that the section was included to provide SIRC with a resource that could quickly identify whether particular information might be sensitive in terms of national security. The Committee believes that it was not Parliament's intention to imply that the Director should be allowed to determine what should or should not go into any report or statement issued by SIRC. The Committee believes that to be SIRC's right. Obviously, however, there is a fine line here. In the Committee's view, SIRC should pay careful attention to any recommendation coming from the Director concerning the need to delete sections of statements or reports on national security grounds. Nevertheless, the Committee is firm in the view that where there is a genuine difference of opinion, the Review Committee's determination should be conclusive.

RECOMMENDATION 94

The Committee recommends that section 55 of the *CSIS Act* be amended to provide that before determining the content of a statement or report described in that section, SIRC shall consult with the Director of CSIS to ensure compliance with section 37, and that the Review Committee's determination in this regard shall be conclusive.

NOTES

1. Canada, House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General*, Issue No. 29 (April 10, 1990), p. 5.
2. Security Intelligence Review Committee, "Section 54 Report to the Solicitor General of Canada on CSIS's Use of its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement", 1988, p. 13.

CHAPTER TWELVE

The Complaints Process – The Security Intelligence Review Committee

12.1 Introduction

In this chapter, the Committee considers the role of the Security Intelligence Review Committee (SIRC) in the complaints process. In this regard, the statutory and procedural rules followed by the Review Committee are reviewed, as are some of the problems identified in the complaints process itself.

To undertake its study of the Security Intelligence Review Committee complaints process, the Committee reviewed the pertinent legal and social science literature and contacted a number of persons who had experience either working for or appearing before SIRC. In addition, the Committee sought the views of complainants and counsel by way of a questionnaire that was forwarded to them by the Review Committee. A number of those identified from the questionnaire were contacted and, in some cases, more in-depth case studies were undertaken where certain problem areas were identified. The Committee also heard testimony regarding the role of SIRC and the complaints process during its public hearings and received confidential briefs.

The initial recommendation for establishing an administrative tribunal with responsibility for hearing complaints against the security service was proposed by the McDonald Commission in 1981. The Commission recommended that a Security Appeals Tribunal hear security appeals in the areas of “Public Service employment, immigration, and citizenship.” It also recommended that:

- a) the Security Appeals Tribunal consist of five members appointed by the Governor in Council, any three of whom could compose a panel to hear security appeals;
- b) the Chairman of the Tribunal be a Federal Court Judge;
- c) the other members not be currently employed by a federal government department or agency.¹

Many of the McDonald Commission recommendations appear to have guided Parliament in the establishment of Canada’s first security appeals tribunal known as the Security Intelligence Review Committee.

12.2 The Review Committee's Functions

In addition to providing the external review function for the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), the Review Committee also acts as a tribunal to consider various types of complaints and to provide reports on its findings to the Solicitor General. As a tribunal it investigates and makes recommendations about complaints made against the Service (section 41 complaints), as well as security clearance denials involving the federal government (section 42 complaints). SIRC is also required to conduct investigations in relation to reports made pursuant to section 19 of the *Citizenship Act* or sections 39 and 81 of the *Immigration Act* and matters referred to it pursuant to section 45 of the *Canadian Human Rights Act*.²

In its tribunal function, SIRC employs “Rules of Procedure” adopted in March 1985. These Rules were developed to provide more detailed procedural guidance in relation to the Review Committee’s functions under section 38(c) of the *CSIS Act*.

12.3 Making a Complaint – Expanding SIRC’s Jurisdiction

12.3.1 Section 41 Complaints

Section 41 of the *CSIS Act* reads:

41. (1) Any person may make a complaint to the Review Committee with respect to any act or thing done by the Service and the Committee shall, subject to subsection (2), investigate the complaint if:
- (a) the complainant has made a complaint to the Director with respect to that act or thing and the complainant has not received a response within such period of time as the Committee considers reasonable or is dissatisfied with the response given; and
 - (b) the Committee is satisfied that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith.
- (2) The Review Committee shall not investigate a complaint in respect of which the complainant is entitled to seek redress by means of a grievance procedure established pursuant to this Act or the *Public Service Staff Relations Act* 1984, c.21, s.41.

Only regarding complaints against the Service is there an obligation on the complainant to direct his or her complaint to the Director of CSIS. The Review Committee cannot investigate such a complaint until a complainant has received a reply from the Director of the Service or until such time has passed that the Review Committee

considers it reasonable for the Director to have made a reply. Under the provisions of the *CSIS Act* addressing complaints relating to a denial of a security clearance or investigations under the *Immigration Act*, the *Citizenship Act* or the *Canadian Human Rights Act*, there is no requirement that the person concerned must first make a complaint to the Director of the Service.

The Committee believes that the requirement to notify the Director under section 41 of the Act is unnecessary. It believes that a person may feel intimidated or be deterred from making such a complaint if he or she is required to contact the Director of the Service. This would likely be the case for anyone who is making allegations of wrongdoing against the Service, especially persons employed by CSIS itself. The Committee is also concerned that the complaints process may be delayed because of this requirement. Indeed, the Committee has learned that on occasion complainants have had to wait several weeks after sending an initial letter of complaint before receiving a reply from the Director of the Service.

The current process serves no purpose other than to notify the Director of CSIS that a complaint has been made and to allow the Director to make the initial reply to a complainant. The Committee understands that the first Director of the Service believed the current requirement to notify the Director was “ill conceived from the start”. The Committee also believes that complaints may not actually be seen or dealt with by the Director.

RECOMMENDATION 95

The Committee recommends that paragraph 41(1)(a) of the *CSIS Act* be amended to allow complainants to address their concerns directly to SIRC and to give SIRC discretion to advise the Director of CSIS that a complaint has been made.

Further, the Committee believes that SIRC, as an independent investigatory body, should be able to initiate complaints on its own. For example, if, during the course of a SIRC investigation of a complaint, cause for a further complaint arises (such as if CSIS is late in responding to a request for information or documents), the Review Committee should be able to initiate its own complaint against the Service. On this point, it is noteworthy that under the *Royal Canadian Mounted Police Act* the Chairman of the RCMP Public Complaints Commission can initiate complaints where he or she is satisfied that there are reasonable grounds to do so.³

RECOMMENDATION 96

The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to permit SIRC to initiate its own complaints against the Service.

12.3.2 *Section 42 Complaints—Undue Delay*

Section 42 complaints relate to the denial of a security clearance where an individual seeks or wishes to maintain employment with the federal government.

The Committee has learned that, in certain circumstances, the completion of a security assessment investigation by the Service has taken a long time. A person faced with a delay in having his or her security assessment completed by the Service is severely prejudiced by being unable to work with the government while the necessary inquiries are under way. Persons who find themselves in such a situation should be able to seek recourse through SIRC.

The Director of CSIS, during testimony before the Standing Committee on Justice and Solicitor General, indicated that security clearances for level one and level two assessments take approximately three months to complete, while anyone requiring a top-secret clearance must wait some six or seven months before the clearance is completed. It is the hope of the current Director of the Service that a thirty-day turn-around time for security assessments could be made a realistic goal for the future.⁴

The Committee recognizes that the Service is making significant headway in reducing the length of time required for security assessment investigations and that many of the causes of delay lie outside the Service's control. Nevertheless, the Committee believes that a person who is the subject of a security assessment investigation should be able to make a complaint to the Review Committee where there is undue delay. The Committee believes that a person who has not had his or her security assessment investigation completed by the Service within a reasonable period should, as of right, be able to make such a complaint to SIRC.

RECOMMENDATION 97

The Committee recommends that section 42 of the *CSIS Act* be amended to allow the Review Committee to receive and investigate a complaint from any individual who, by reason of failure of the Service to complete a security assessment within a reasonable period after a request is received by the Service, is denied employment or is dismissed, demoted, or transferred or denied promotion or transfer, or is denied a contract to provide goods or services to the Government of Canada.

RECOMMENDATION 98

The Committee recommends that if the delay by CSIS in providing a security assessment amounts to constructive denial of employment to the complainant, then SIRC may forward a recommendation to a deputy head under section 52 of the *CSIS Act* and that recommendation shall have binding effect upon the deputy head concerned.

12.3.3 *Section 42 Complaints—Who Has a Right to Make a Complaint*

As noted by the Review Committee in its brief to the Committee:

There should not be categories of Canadians or landed immigrants who do not have the right to complain to SIRC when they are denied a security clearance, while others have the right to a full investigation by the Committee. It is a fact of life in the modern world that the denial of a security clearance usually has a long term effect on the individual's employment potential. In any event ... no Canadian or landed immigrant should be put in the position of having his or her loyalty questioned to such an extent that a security clearance is refused without having an automatic right to request an investigation by the Review Committee.⁵

The Review Committee has recommended that section 42(1) and (2) of the *CSIS Act* be repealed and replaced by the following provision:

42. (1) When a security clearance, required by the Government of Canada for an individual for any purpose, is denied or is granted at a lower level than that required or is downgraded to a lower level than that required, the deputy head or other person making that decision shall send, within ten days after the decision is made, a notice informing the individual of the denial of a security clearance at the required level, and of the individual's right under this section to complain to the Security Intelligence Review Committee.

The remainder of section 42 would require minor consequential amendments.⁶

The Committee supports the recommendation of the Review Committee regarding the right of any Canadian or landed immigrant to complain to SIRC when denied a security clearance. The Committee is aware that at times SIRC has been unable to deal with *bona fide* complaints as a result of the denial of a security clearance because it lacked jurisdiction. For example, the Review Committee is unable to hear a section 42 complaint unless the person concerned was the subject of a decision by a deputy head to “deny employment ... or to dismiss, demote or transfer an individual or to deny a promotion or transfer [or] to deny ... a contract to provide goods or services to the Government of Canada.”

As SIRC has generally followed a narrow interpretation of this provision, many complainants have been left without a forum in which to bring a complaint regarding the denial of a security clearance. The limitation thus proves to be ultimately unfair to persons who may have enjoyed long service with the federal government, but because of a technical shortfall in the Act, SIRC finds itself without authority to address their complaints.

The Committee proposes that SIRC's recommendation on this issue be accepted in its entirety.

RECOMMENDATION 99

The Committee recommends that section 42(1) and (2) of the *CSIS Act* be repealed and replaced by:

42.(1) When a security clearance, required by the Government of Canada for an individual for any purpose, is denied or is granted at a lower level than that required or is downgraded to a lower level than that required, the deputy head or other person making that decision shall send, within ten days after the decision is made, a notice informing the individual of the denial of a security clearance at the required level, and of the individual's right under this section to complain to the Security Intelligence Review Committee.

12.3.4 *Investigations Concerning Immigration*

A matter that came to the attention of the Committee has to do with persons who may be subject to decisions by the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) for their removal from Canada, although they are not the subject of a report pursuant to sections 39 and 81 of the *Immigration Act*. The situation appears to arise in the following circumstances.

As noted by SIRC in its report of January 1988, entitled "Immigration Screening Activities of the Canadian Security Intelligence Service", which was prepared in response to recommendations concerning immigration screening activity in the Ninth Report of the House of Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration,

In cases where an applicant is not clearly within the security-related inadmissible classes of subsection 19(1) of the *Immigration Act*, but where a "suspicion" nonetheless exists, CSIS will prepare and forward to CEIC an "information brief", which simply advises the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) of its suspicions without making a recommendation for denial of the application. Where, however, CSIS considers an applicant to be within one or more of the security-related inadmissible classes of subsection 19(1), CSIS will prepare and forward a "rejection brief" which particularizes the evidence against the applicant and contains a recommendation for denial of his application to immigrate. As a general rule, CEIC has not admitted applicants who have been the subject of information or rejection briefs.⁷

It is of concern to the Committee that the use of the "information" and "rejection" briefs from the Service allows the CEIC to circumvent the investigation process contemplated under section 38(c) of the *CSIS Act*. In one case reviewed by Committee staff, a person who was in Canada on a Minister's Permit received notice from CEIC that

he had to leave Canada or face deportation. The letter from CEIC did not specify the reasons for this decision. It was only after the person made enquiries of SIRC, which in turn made enquiries of CSIS, that it was determined that the reason behind the CEIC decision was based on a CSIS report.

The Committee believes that this practice has the effect of frustrating the process established under the *Immigration Act* to allow individuals who are the subject of a security certificate to make representations before SIRC in support of their case.

The Committee considers that the *Immigration Act* should be amended to allow any person who is the subject of an adverse decision by the CEIC, that relates in whole or in part to a security report obtained from CSIS, to have his or her case referred to SIRC so that the Review Committee may pursue an investigation as contemplated under the current provisions of sections 39 and 81 of the *Immigration Act*. The Committee also believes that any person who is the subject of an adverse decision by the CEIC, relating in whole or in part to a security report obtained from CSIS, should be advised that he or she has a right to make a complaint to the Review Committee.

12.4 The Complaints Process – Procedural Matters

The Committee learned of a number of other matters regarding the complaints process: although they do not give rise to specific recommendations, they certainly warrant mention. The Committee believes that the Review Committee should consider the following issues at an early opportunity, with a view to revising its Rules of Procedure and complaints process.

12.4.1 *Hearing Complaints and Dissenting Opinions*

Under various provisions of the Review Committee's Rules of Procedure relating to complaints under sections 41 and 42 of the *CSIS Act* or reports under the related provisions of the *Immigration Act*, the *Citizenship Act* and the *Canadian Human Rights Act*, the Chairman of the Review Committee is to assign one or more members of SIRC to hear a complaint or to investigate a report. It is apparent that in many cases only two SIRC members have sat during the hearing of a matter.

The McDonald Commission recommended that its equivalent of SIRC consist of five members, "any three of whom could compose a panel to hear security appeals".⁸ It is of concern to the Committee that with an even number of SIRC members sitting on a case, a situation may arise where a stalemate occurs and the panel may be unable to reach a conclusion. The Committee received evidence in the responses to its questionnaire that suggests that two-person panels may lead to a "lowest common denominator" type of thinking more often than if panels were composed of three members.

It was also suggested by a number of legal counsel contacted by Committee staff that in cases where one member has a dissenting opinion regarding a case, the dissent should

be published as part of the report of findings released to the complainant. There is no reason to presume that a situation might not present itself, if it has not already, where a SIRC member feels that his or her dissenting opinion should be made known to the person concerned. In this regard, although the Committee is unaware of such a situation having occurred to date, provision should be made to allow for dissenting opinions to be reported to a complainant or the person affected by the SIRC recommendation.

12.4.2 *Addressing Multiple Complaints*

It is the Committee's understanding that if SIRC is seized with an initial complaint by an individual, any subsequent conduct of CSIS that gives rise to a further complaint may be regarded as a "new complaint". This matter was brought to the Committee's attention by an individual who had made a number of complaints to the Review Committee. For example, a person who has made an initial complaint under section 41 of the *CSIS Act* and subsequently wishes to make a second complaint arising out of the same set of circumstances may be obliged, under the current regime, to repeat the process of contacting the Director of the Service, awaiting a reply, then contacting the Review Committee. This discussion will be moot, of course, if Recommendation 95, made earlier in this chapter, is implemented.

The Committee believes that the most efficient way to conduct a review of more than one complaint is to consider related complaints *in toto* rather than as separate and distinct entities. SIRC should "join" multiple complaints arising out of the same set of circumstances. This would expedite the complaints process and facilitate the work of SIRC in addressing related complaints as part of one investigation or hearing.

12.4.3 *Informing Complainants of the Progress of their Complaints*

SIRC makes its best efforts to keep individuals advised of the status of their complaints or related investigations. For persons not represented by legal counsel, however, there is an added burden on the Review Committee, or its counsel, to keep them apprised of the status of their cases. Despite the best intentions of the Review Committee, there have been instances where complainants were not kept adequately advised of the progress of their cases. It cannot be said that SIRC was solely at fault for these occurrences, as any number of factors could explain why a complaint was delayed and why a complainant was not advised of its progress.

Nonetheless, SIRC should attempt to clarify to complainants the various stages through which a complaint must pass, and thereafter to inform complainants as to the stage their complaint has reached.

12.4.4 *A Complainant's Right to Make Representations*

The Committee is aware that some complaints heard by SIRC have been dealt with in the absence of a full opportunity for the person concerned to make representations to

the Review Committee. There is some concern that this practice may result in SIRC making decisions without having heard the full views and evidence of the person involved.

Since SIRC attempts to act as a quasi-judicial body, due attention should be paid to allowing complainants to make full representations before it. Indeed, to limit complainants' representations before the Review Committee may offend natural justice or *Charter* rights.

12.4.5 *Providing Reasons for Objections or a Refusal to Exercise Certain Powers*

Section 50 of the *CSIS Act* provides SIRC with the following powers in relation to the investigation of any complaint:

50. The Review Committee has, in relation to the investigation of any complaint under this Part, power
 - (a) to summon and enforce the appearance of persons before the Committee and to compel them to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things as the Committee deems requisite to the full investigation and consideration of the complaint in the same manner and to the same extent as a superior court of record;
 - (b) to administer oaths; and
 - (c) to receive and accept such evidence and other information, whether on oath or by affidavit or otherwise, as the Committee sees fit, whether or not that evidence or information is or would be admissible in court of law.

This provision would appear to give a person subject to a hearing before SIRC, or SIRC itself, the ability to bring a witness before the Review Committee. It is somewhat surprising, then, that the summons provisions in the *CSIS Act* have been used on only one occasion.⁹ Although a summons was issued by the Review Committee, it appears that it was not served on the witness. One reason for the apparent lack of use of these summons powers was that most witnesses appeared before the Review Committee of their own volition.

On some occasions, counsel for complainants have requested that a witness be summoned by the Review Committee, but SIRC has refused to exercise its powers in this regard. What is of concern here is that SIRC has not provided reasons for its refusal to issue a summons. The Committee believes SIRC should accept submissions from counsel when considering a request and provide reasons for any refusal to issue a summons.

Legal counsel contacted by Committee staff raised a similar concern with respect to upholding objections. For example, if counsel for CSIS objects to a witness answering certain questions, it appears that the presiding members of SIRC uphold the objection without hearing submissions from counsel or providing reasons for the decision. There is a concern that such a practice may offend a person's natural justice or *Charter* rights. An appropriate procedural remedy for this issue would be to allow counsel to make submissions regarding an objection and, if warranted, SIRC should provide written reasons on any matter of procedural import dealt with in its decision. Of course, this suggestion would also apply to the upholding by SIRC of a complainant's objection.

12.4.6 *Reporting SIRC Decisions*

The Committee believes the case summaries provided in SIRC's annual reports can be improved. The current summaries provide only the most cursory review of a complaint. There is no description of the type of evidence heard, the issues raised or the various legal authorities, if any, that were relied upon by SIRC members in reaching their decisions. Most important, because the summaries do not provide the "reasons" for the decision in each case, their precedent value is negligible.

As more cases are heard by SIRC, there will be a greater need to develop a body of jurisprudence that can be relied upon by complainants or counsel participating in hearings. Maintaining the privacy of an individual who has had a case decided by the Review Committee is of paramount importance. Nevertheless, there are examples of case reports being made public that provide adequate protection to the person concerned. Comprehensive and useful jurisprudence has developed, for example, in cases involving young offenders under the *Young Offenders Act* and injured workers before various provincial bodies. This case law has developed without compromising the identity of the persons concerned. The Committee believes that similar developments could, and should, take place in regard to matters heard before SIRC.

The Committee suggests that SIRC consider developing a form of jurisprudence to be reported in its annual reports, or in some other appropriate format, and that it include the following information:

- type of matter heard;
- panel members hearing matter;
- numbers of witnesses and exhibits;
- types of evidence heard;
- procedural rulings;
- statutes, regulations, policies cited;
- case law cited;
- terms interpreted.

12.5 The Role of Legal Counsel

The role of legal counsel during the complaints process is of great importance to a complainant or a person who is the subject of an adverse security report. SIRC maintains a list of twenty-four male and three female lawyers from across the country to act as “Committee counsel”; all of these counsel have obtained a Level III (Top Secret) security clearance. It has been the practice of the Review Committee to engage security-cleared counsel when required during the investigatory and hearings processes. These counsel take on the role of devil’s advocate during *in camera* proceedings. This process has been established to allow security-sensitive evidence to be brought before the Review Committee in the absence of the complainant and his or her counsel.

Committee counsel may cross-examine witnesses on behalf of an absent complainant. SIRC is also empowered to provide summaries of the evidence heard *in camera* and Committee counsel play an important role in the negotiating process prior to the disclosure of this information to a complainant.

Legal counsel who have represented individuals before the Review Committee have expressed concerns about the role of “Committee counsel”. In brief, they are unable to determine whether Committee counsel represent their clients’ interests adequately during *in camera* proceedings. In addition, many counsel have indicated to Committee staff that they were not satisfied with the overall disclosure of information provided during SIRC hearings, in some cases to the point that they were significantly handicapped in preparing for the case. It appears that SIRC counsel is unable to disclose to a complainant and counsel what kind of questions were asked or the issues and evidence discussed in the absence of the parties. What can be disclosed to a complainant and counsel is a summary of the evidence, subject to an agreement as to its contents negotiated between SIRC counsel and CSIS.

Despite the best efforts of the Review Committee and SIRC counsel, this process is flawed. Not only do complainants have to trust a total stranger to represent their interests, but several legal counsel have indicated to the Committee that the disclosure provided in the summaries of evidence is often inadequate for the purposes of understanding or preparing for the case being presented.

12.5.1 *The Impact of the Chiarelli Decision*

Before setting out the Committee’s suggestions, it is important to look at the Federal Court of Appeal case of *Chiarelli v. Minister of Employment and Immigration*.¹⁰ Mr. Chiarelli was alleged to have been involved in organized crime in Canada. In February 1987 the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration made a joint report to SIRC under former sections 82.1 and 83 of the *Immigration Act* (now sections 81 and 82), stating that there were reasonable grounds to believe that Mr. Chiarelli was a person who would engage in organized crime.

Under the provisions of the *Immigration Act*, Mr. Chiarelli was entitled to an investigation conducted by SIRC and to make representations to it. SIRC undertook its investigation during the summer of 1987 and held a hearing in September of that year. During a subsequent hearing before the Review Committee, Mr. Chiarelli and his counsel were not allowed to attend while the RCMP presented its evidence. Mr. Chiarelli was provided with summaries of the evidence heard *in camera*, although the attending SIRC member indicated that he was unhappy with the procedures imposed upon the Review Committee by the Act.

In October 1987, SIRC told Mr. Chiarelli it had sent the Governor in Council a report supporting the original report by the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration. The report recommended that a certificate be issued under section 83 of the *Immigration Act*. When a certificate is filed under section 83, the Immigration Appeal Board is required to dismiss an appeal that is based on humanitarian and compassionate grounds. Mr. Chiarelli's counsel gave notice, however, that he intended to raise constitutional questions about the procedure. The Immigration Appeal Board, in turn, referred a number of constitutional questions to the Federal Court of Appeal for its consideration.

All three members of the Federal Court of Appeal panel concluded that the process for issuing the section 83 certificate had infringed Mr. Chiarelli's *Charter* rights "because the procedure followed by the Security Intelligence Review Committee did not meet the requirements of that section."¹¹ Where the judges differed, however, was with respect to whether the infringement could be upheld as a reasonable limit under section 1 of the *Charter*.

Mr. Justice Stone, for the majority, stated that the hearings process before SIRC failed to balance the state's interest in protecting police sources with the individual's right to fundamental justice. On the contrary, Mr. Justice Stone noted that the offending provision:

... opts for a complete obliteration of the individual's rights in favour of the State's interest. The provision could have achieved its objectives while infringing the appellant's rights far less severely than it has done by providing a balancing mechanism rather than a total denial of the appellant's rights. Accordingly, the provision does not "impair as little as possible" the rights of the appellant.¹²

Mr. Justice Stone also recognized that:

there may well be circumstances where disclosure of information is unavoidably necessary to establish the innocence of the person against whom the allegations have been made, and in such circumstances the infringement of the right in question, in my view, would be out of proportion to the objective sought to be achieved.¹³

Mr. Justice Stone concluded that section 82.2(3) of the *Immigration Act*, prescribing the limit under section 48(2) of the *CSIS Act*, was not justified under section 1 of the *Charter*.¹⁴

12.5.2 *A Difficult Problem*

The Committee recognizes that the difficulties posed by the *Chiarelli* decision apply not only to hearings before SIRC, but potentially to other administrative tribunals that hear evidence in private or allow for the limited disclosure of confidential information and the sources of that information. For example, section 48(2) of the *CSIS Act* is incorporated not only in various parts of the Immigration Act, but also in the provisions of the *Citizenship Act* and the *Canadian Human Rights Act*. Provisions similar to that of section 48(2) can also be found in other federal legislation, including the *Privacy Act*, the *Access to Information Act*, and the *Canada Evidence Act*.

The issues raised in the *Chiarelli* decision are related to the crucial balancing of interests that must be specified in the above statutes. In the Memorandum of Argument filed with the Supreme Court of Canada in its application for leave to appeal, the Crown noted that:

The proposed appeal raises squarely the significant question of what balancing must be specified in statutes which allow for limited disclosure of confidential information and the sources of that information, and whether and to what degree the criteria for such balancing can be developed by the courts and by tribunal rules. Subsection 48(2) of the *CSIS Act* and similar provisions stand at the centre of numerous statutory schemes which may be rendered inoperable if information and sources cannot be maintained in confidence. These statutory schemes seek to protect the public interest in national security and other matters. The validity of these schemes is a question of public importance which merits the attention of [the Supreme Court of Canada].¹⁵

The Committee agrees that the issues in *Chiarelli* raise important concerns about the “balancing” of the state’s interests in safeguarding national security information and its sources against the rights of an individual to know the allegations against him or her so as to be able to make a full and fair defence. The Committee believes that SIRC should try to develop criteria which would take these competing interests into account.

The Committee accepts the decision of the Federal Court of Appeal in *Chiarelli*. Without second-guessing the Supreme Court of Canada, the Committee believes that section 48(2) of the *CSIS Act* needs to be re-drafted. The Committee reviewed draft statutory amendments provided to SIRC in an opinion prepared for it by legal counsel. The considerable number of interests that were raised in the draft amendments underline the difficulty of attempting to balance the interests of CSIS, the Government, SIRC, the complainant and the public at large.

The Committee believes that SIRC, as a first arbiter, must fine-tune the balancing requirements applied during its hearings process. The Committee further urges SIRC to look afield for advice to resolve this problem.

Finally, SIRC may consider allowing a complainant’s own counsel to be security-cleared and to attend before the entire proceeding before it. The Committee

believes it is ultimately preferable to have a person's own counsel play the role of advocate, rather than to assign that role to an individual unknown to the complainant. The Committee believes that a system could reasonably be designed to allow complainants' counsel to be security cleared. Although there may be some concern that this would create a "security-cleared Bar", it would surely give complainants some assurance that their own counsel was vigorously advocating their cause. The Committee is aware of a number of situations where confidential information is disclosed to counsel on the condition that it not be disclosed to the client. Cases involving commercial law, mental health issues and applications under the *Access to Information Act* have approved this in order to allow counsel to prepare their cases.¹⁶ Indeed, the Committee believes that the proposed system of allowing counsel to be security-cleared and to attend before SIRC would address the problems related to the inadequate disclosure of information.

The Committee also suggests that SIRC continue to use its roster of security-cleared counsel, as such counsel play an important role, especially for those individuals who wish to represent themselves during a SIRC hearing.

12.5.3 *The Right to Representation by Counsel*

The Committee heard evidence indicating that persons who are required to attend before SIRC as witnesses have done so without the assistance of legal counsel. This concern was expressed by the President of the CSIS Employees' Association when he testified before the Committee and urged that CSIS investigators have the right to legal counsel when they appear as witnesses before SIRC.

SIRC has also noted on a number of occasions that, especially for complaints brought to it when security clearances are denied to DND personnel, the individual appears before the Review Committee unrepresented. As noted in the 1988-89 Annual Report: "It is dismaying to see a young member of the Forces at one of our hearings, unable to afford counsel, matching his wits with the best that the Forces' legal and security machine can muster."¹⁷

The Committee believes that every individual who is required to attend before the Review Committee should have the opportunity to be represented by legal counsel. It may not always be adequate to rely on counsel for the Service to represent the interests of a CSIS employee. The interests of the Service and the employee may at times be at odds with one another. The Committee notes that under section 70(5) of the *Australian Security Intelligence Organization Act* "A person summoned to appear before [the Security Appeals Tribunal] may request that he be represented by a barrister or solicitor...". The Committee has concluded that a similar provision should be incorporated in the *CSIS Act*.

The Committee suggests that SIRC review its Rules of Procedure to determine whether an amendment could be made to address this issue.

12.6 Augmenting the Powers of SIRC

In this section, a number of issues relating to the powers of SIRC in the complaints process are addressed. As a specialized tribunal with responsibility for the review, investigation and adjudication of security-related matters, SIRC has developed significant experience and expertise in performing its various functions. It is a unique tribunal that, despite some of the concerns expressed in this chapter, should be given increased powers.

12.6.1 *The Binding Nature of SIRC Recommendations*

Subsection 52(2) of the *CSIS Act* provides that:

52. (2) On completion of an investigation in relation to a complaint under section 42, the Review Committee shall provide the Minister, the Director, the deputy head concerned and the complainant with a report containing any recommendations that the Committee considers appropriate, and those findings of the investigation that the Committee considers it fit to report to the complainant.

The question of whether SIRC recommendations are binding on deputy heads has been the subject of protracted litigation. SIRC recommended in its brief to the Committee that subsection 52(2) of the *CSIS Act* be amended to provide that its rulings in respect of security clearances be final and binding on a deputy head. This issue has been the subject of substantial litigation before the Federal Court, most notably in *Thomson*.¹⁸

During various court proceedings, it was submitted that SIRC is an independent, quasi-judicial body that has developed expertise in hearing matters regarding issues related to national security. If deputy heads can continue to disregard SIRC recommendations, this would have the effect of undermining SIRC's independence. Moreover, as the members of the Review Committee are Privy Councillors, it is suggested that the *CSIS Act* has displaced the Crown's former prerogative with respect to matters of national security and security clearances and has delegated its exercise to SIRC. For this reason, and because of the way its process is set out in the Act, the recommendations of SIRC should have binding effect.

In addition, the legislative history of the consideration given to the nature of SIRC's recommendations suggests that the intention was to vest such recommendations with binding authority. The former Solicitor General of Canada, the Honourable Robert Kaplan, in response to a question in the House of Commons in 1983 concerning the role of SIRC, noted:

An individual denied employment or promotion in the government on the grounds of national security will have a right of review if this Bill is passed. Not only that, in response to the Honourable Member's question, there is already a

complaints procedure provided in the Bill which has no counterpart today, where anyone in the country who feels he or she has been victimized by the Security Service has a right to a hearing if that is what the Review Committee decides, and it is up to them to decide. Such a person will have the opportunity to get the records corrected and have justice done with respect to his or her case.¹⁹

As noted by the Federal Court of Appeal in the first *Thomson* decision, the elaborate scheme for reviewing a Minister's decision under the *CSIS Act* tends to confirm that it was Parliament's intention to provide a complainant with a binding remedy rather than simply an opportunity to state a case and learn the basis for the denial.²⁰ Indeed, the Committee believes that Parliament could only have expressed its intention more clearly if it had used the word "decision", instead of "recommendation", in the provisions of the *CSIS Act*.

The Committee is concerned that this issue is still being litigated. Indeed, at the time of drafting this Report there is an indication that the Minister of Justice will seek leave to appeal the *Thomson* decision to the Supreme Court of Canada. The Committee is also aware of a case involving the Director of CSIS where an individual who had applied for employment with the Service was denied a security clearance. This person made a complaint to SIRC, which in turn recommended that CSIS grant a security clearance to the complainant. The Director of CSIS refused to follow SIRC's recommendation; as a result, the complainant has commenced a civil action against the Service.

The Committee believes that subsection 52(2) of the *CSIS Act* should be amended to vest SIRC decisions with binding authority. The Committee believes that it is financially wasteful for all parties involved to litigate this issue any further.

RECOMMENDATION 100

The Committee recommends that subsection 52(2) of the *CSIS Act* be amended to provide that SIRC rulings in respect of security clearances are final and binding upon a deputy head.

At this juncture, the Committee's only reservation on this issue is whether the findings of the Review Committee should have binding effect in relation to investigations under the *Citizenship Act*, the *Immigration Act* and the *Canadian Human Rights Act*. The Committee is aware of one case under the *Immigration Act* that gives rise to some concern. This case, referred to earlier in this chapter, involved an individual who made an application from within Canada for permanent resident status. About four years ago, he received a notice from Employment and Immigration Canada that he had to leave the country. The individual made a complaint to SIRC and, although given a positive recommendation by SIRC, waited more than a year before receiving a decision from the Minister indicating that he had to start the landing process anew (although he was allowed to make his application from within the country).

12.6.2 *Committee Reports and Statements Under Section 55*

Section 55 of the *CSIS Act* provides that:

55. The Review Committee shall consult with the Director in order to ensure compliance with section 37 in preparing:
- (a) a statement under section 46 of this Act, subsection 45(6) of the *Canadian Human Rights Act*, subsection 19(5) of the *Citizenship Act* or subsection 39(6) or 81(5) of the *Immigration Act*; or
 - (b) a report under paragraph 52(1)(b), subsection 52(2) or section 53 of this Act, subsection 19(6) of the *Citizenship Act* or subsection 39(1) or 81(8) of the *Immigration Act*.

Section 55 thus provides that prior to releasing any statement or report, SIRC must consult with the Director of the Service to ensure that what it wishes to release is devoid of information or sources of information that would be detrimental to the security of Canada if disclosed. The legislative history of this provision appears to confirm, however, that the Review Committee can disregard the advice of the Director and report what it believes is appropriate. When the former Solicitor General, the Honourable Robert Kaplan appeared before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs in 1984, he opined that SIRC could ignore the advice of the Director if it chose.²¹

Despite the apparent intention of Parliament, there have been differences of view between SIRC and the Service with respect to the disclosure of information to complainants. In SIRC's written replies to questions posed by the Committee, the Review Committee noted that "there have been instances where SIRC's decision to release information to a complainant (under section 55) has resulted in the Service withdrawing from the case so as to avoid the information being released."²²

Cases that result in this outcome are unsatisfactory. The Committee believes that the Review Committee, as an independent and expert tribunal made up of Privy Councillors, should have the final say in what may or may not be included in its statements and reports. The current practice of consulting with the Director of the Service serves a useful purpose, however, and should be maintained. The Committee made a recommendation on this issue in Chapter 11 of this Report (Recommendation 94).

12.6.3 *Providing Legal or Financial Assistance*

There may be circumstances where a complainant is unable to secure legal assistance through a provincial legal aid plan and must therefore appear before SIRC without legal representation. Of course, part of the role of Committee counsel is to represent the views of a complainant. Because of the reservations expressed elsewhere in

this chapter about the potentially conflicting roles of SIRC counsel, the Committee believes that a different model is required to provide independent legal advice to complainants. The Committee proposes, therefore, that the Review Committee be allowed to provide legal or financial assistance independently or through a provincial legal aid plan. The test for providing such assistance should relate to the individual having a *bona fide* case before the Review Committee as well as to economic need.

Under the provisions of the *Australian Security Intelligence Organization Act*, the Attorney-General “may, if he is satisfied that it would involve hardship to that person to refuse the application ... authorize the provision by the Commonwealth to that person, either unconditionally or subject to such conditions as the Attorney-General determines, of such legal or financial assistance in relation to the proceedings as the Attorney-General determines.”²³

This provision allows the Attorney-General of Australia to provide legal or financial assistance in connection with Security Appeals Tribunal hearings. The British Columbia Law Union has indicated its support for the inclusion of a similar provision in the *CSIS Act*.

RECOMMENDATION 101

The Committee recommends that the Government study the feasibility of authorizing the Review Committee to provide legal or financial assistance to any person who, it is felt, requires such assistance to present his or her case before the Review Committee.

12.6.4 *Awarding Costs*

The Australian Royal Commission on Intelligence and Security, which reported in 1978, recommended that the government compensate a person who had been the subject of a wrongful denial of a security clearance.²⁴ The Committee believes that similar provisions should be made to award costs to a complainant who has been successful before SIRC.

As a final recommendation in this part of the chapter, the Committee proposes that SIRC be able to award costs to a complainant who, in its opinion, was successful in a matter before it. This recommendation found favour with Professor Murray Rankin and with the British Columbia Law Union in their testimony before the Committee, as well as with every complainant and legal counsel contacted by Committee staff. It is contemplated that such compensation should be paid by the Solicitor General, but that costs not be awarded in favour of CSIS or the government department involved. To do so would have the effect of penalizing complainants who are exercising their rights before SIRC.

RECOMMENDATION 102

The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended so that SIRC may award costs to a complainant who was successful in his or her application before the Review Committee.

12.7 Judicial Review of SIRC Decisions

Under the current provisions of the *Federal Court Act*, applications for judicial review can come before the Federal Court under either section 18 or section 28 of the Act. The Federal Court system has been criticized because of the confusion that arises with respect to the division of responsibility between the Trial Division and the Federal Court of Appeal. The Committee learned of a number of cases involving issues under the *CSIS Act* that have required an applicant to bring more than one application before the Federal Court because of jurisdictional difficulties. As a result of this split jurisdiction, commencing proceedings at the Federal Court is all too often plagued by uncertainty.

SIRC recommended in this brief to the Committee that in the case of one of its decisions being challenged before the Federal Court, the Federal Court of Appeal should be granted exclusive jurisdiction under section 28 of the *Federal Court Act*. It recommended further that the Federal Court of Appeal be empowered to review all documents and files under the control of SIRC and that procedures be authorized to enable SIRC files and documents to be transferred to the Federal Court of Appeal without the nature of those documents being made public and, where necessary, without even the existence or absence of these documents being acknowledged. SIRC proposed these amendments to make judicial review of its decisions fairer and more efficient. The Committee accepts SIRC's proposals and accordingly makes the following recommendations.

RECOMMENDATION 103

The Committee recommends that the *Federal Court Act* be amended to provide that, in the event of judicial review, the Federal Court of Appeal have exclusive jurisdiction under section 28 of the *Federal Court Act*, and that it be entitled to review any SIRC report rendered pursuant to section 42 or any report affecting the rights of an individual rendered pursuant to section 41, together with all relevant documents.

RECOMMENDATION 104

The Committee recommends that special procedures be established under the *CSIS Act* and the *Federal Court Act* to enable SIRC files and documents to be transferred to the Federal Court of Appeal without the nature of these documents being made public and, where necessary, without even the existence or absence of such files being acknowledged.

NOTES

1. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission, 1981), Second Report, Volume 2, p. 812.
2. *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C. 1985, c. C- 23, as amended, section 38.
3. *Royal Canadian Mounted Police Act*, section 45.37.
4. Canada, House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General*, Issue No. 30 (April 24, 1990), pp. 16 and 18.
5. Security Intelligence Review Committee, *Amending the CSIS Act: Proposals for the Special Committee of the House of Commons 1989*, p. 11.
6. *Ibid.*, pp. 11-12.
7. Security Intelligence Review Committee, "Immigration Screening Activities of the Canadian Security Intelligence Service", January 18, 1988, released under the *Access to Information Act*, pp. 7-8.
8. McDonald Commission, Second Report, Volume 2, *op. cit.*
9. Conversation with Senior Complaints Officer of SIRC, May 22, 1990.
10. *Chiarelli v. Minister of Employment and Immigration*, unreported, February 23, 1990, File #A-219-89, (Federal Court of Appeal).
11. *Chiarelli v. M.E.I.*, pp. 1 and 2 of Stone J.A.'s judgment.
12. *Chiarelli v. M.E.I.*, p. 4 of Stone J.A.'s judgment.
13. *Ibid.*
14. Section 48(2) of the *CSIS Act* states:
 - 48.(2) In the course of an investigation of a complaint under this Part by the Review Committee, the complainant, deputy head concerned and the Director shall be given an opportunity to make representations

to the Review Committee, to present evidence and to be heard personally or by counsel, but no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person.

15. *The Minister of Employment and Immigration and Joseph Chiarelli*, Applicant's Memorandum of Argument, Supreme Court of Canada, paragraph 43.
16. See (Commercial law interests) *Magnasonic Canada Ltd. v. Anti-Dumping Tribunal*, (1972) F.C. 1239, 30 D.L.R. (3d) 118 (C.A.), per Jockett C.J. and the *Canadian International Trade Tribunal Act*, S.C. 1988, c.56, sections 43–49.

(Mental Health law) *Re Egglestone & Mousseau and Advisory Review Board* (1983) 150 D.L.R. (3d) 86 (Ont. HC Div. Ct.).

(Access to Information Act) *Hunter and Consumer and Corporate Affairs*, unreported, March 1, 1990, File #T-1998-87, (Federal Court Trial Division).
17. SIRC *Annual Report*, 1988–1989, p. 47.
18. *Thomson v. The Queen* (1988), 3 F.C. 108 (C.A.);
Thomson v. The Queen (1989), 1 F.C. 86 (T.D.);
Thomson v. The Queen, unreported, May 17, 1990, File #A-748-88, Federal Court of Appeal.
19. Canada, House of Commons, *Debates*, June 6, 1984.
20. *Thomson v. The Queen* (1988), 3 F.C. 108 (C.A.), at pp. 136–138.
21. Canada, House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs*, Issue No. 9 (April 2, 1984), p. 14.
22. Written Response of the Security Intelligence Review Committee to the Special Committee's Questions, reply dated January 11, 1990, p. 16.
23. *ASIO Act*, subsection 72(2).
24. Royal Commission on Intelligence and Security (The Hope Commission), Second Report, 1978, p. 95.

CHAPTER THIRTEEN

The Complaints Process – The RCMP Public Complaints Commission

13.1 Background

In 1974 the federal government established a Commission under Mr. Justice René Marin to inquire into RCMP procedures for dealing with discipline, grievances and the handling of complaints by members of the public against the Force. When the Commission reported in 1976, it recommended that the RCMP should continue to investigate complaints, but that a Federal Police Ombudsman be appointed with powers to make inquiries and to appoint tribunals for holding public hearings concerning the merits of complaints.

Following public revelations of extensive alleged wrongdoing, the federal government established a further commission of inquiry in 1977 to inquire into certain activities of the RCMP. Although the McDonald Commission focused on the work of the Security Service, its final reports of 1981 concluded that the police should have the authority to investigate complaints and that an Office of the Inspector of Police Practices should be established within the Solicitor General's department to conduct investigations and to report regularly to the Minister.

In 1986, SIRC concluded that the RCMP possessed security intelligence capabilities “which might operate in parallel with CSIS, duplicating or even conflicting with the Service's primary role mandated by Parliament”, and observed that there was

comparatively little independent oversight of the RCMP – no Inspector General, no Review Committee, no annual report tabled in Parliament, no independent adjudication for members of the public and less stringent requirements for obtaining warrants authorizing interception of communications.¹

13.2 Establishment of the RCMP Public Complaints Commission

Despite the introduction of a number of legislative proposals, Parliament did not amend the *RCMP Act* until March 1986. This amendment provided for mechanisms by which the Force could be held publicly accountable for the conduct of its almost 18,000 members. Part VI of the amended legislation established the RCMP Public Complaints

Commission in December 1986. This Commission is an independent administrative body, external to the RCMP, that is mandated to receive, review and inquire into complaints against members of the RCMP, regardless of whether they work for the Force as federal officers or under provincial or municipal contracts.

Any member of the public may make a complaint to the RCMP, the provincial authority of the province in which the subject matter of the complaint arises, or directly to the Commission about the conduct of any member of the Force in the performance of his or her duties under the Act. There is no requirement that the complainant be involved in the subject matter of the complaint. In addition, the Chairman has the authority to initiate complaints. This may arise, for example, where a person in an official capacity makes a complaint or where a complainant wishes to preserve anonymity. A recent case heard in the Federal Court Trial Division affirmed the right of the Commission to investigate complaints even if their subject matter occurred prior to the amendment of the Act.

Significantly, section 45.43 of the *RCMP Act* also gives the Commission the authority to investigate a complaint or to instigate a hearing into a complaint where the Chairman considers it advisable in the public interest. The Commission has drafted rules governing procedures to be followed at such hearings.

The Chairman of the Commission is designated as a deputy head under the *Public Service Employment Act*. Among the responsibilities of Dr. Richard Gosse, the current Chairman, is an obligation to submit an annual report to the Solicitor General of Canada for tabling before both Houses of Parliament.

13.3 Committee's Interest in the RCMP Public Complaints Commission

The Committee was interested in the Commission's work because neither SIRC nor the Inspector General of CSIS has any authority to review the activities of those elements of the RCMP that fulfil the Force's national security responsibilities.

The Committee wrote three letters to Dr. Gosse. Two concerned specific cases. The other related to the role of the Commission and inquired about investigations he might have undertaken into the conduct of RCMP officers arising out of the performance of their duties relating to the *Security Offences Act*. Until the formation of the National Security Investigations Directorate (NSID) and its regional sections (NSIS) in 1988, such officers were employed in the National Crime Intelligence Branch (NCIB), its regional sections (NCIS), or other elements having responsibility for protective policing.

The first case about which the Committee wrote to Dr. Gosse concerned the interrogation of Gordon Thomas, (a correspondent for the London Sunday Express and author of *Journey into Madness*, a study of CIA brainwashing programs), at Mirabel International Airport. In this case, Charles Dale, President of the Newspaper Guild of

America, made a complaint on the journalist's behalf. He claimed that Mr. Thomas had been improperly detained for between one and two hours and questioned about his sources of information. This, Mr. Dale argued, constituted unwarranted harassment. He also opined that the case raised *Charter* issues and matters specifically concerning freedom of the press. While the Chairman has appointed a panel to hear this complaint, Mr. Thomas has indicated a reluctance to return to Canada to appear before it. The Committee believes that in matters of considerable public interest, panels appointed by the Chairman of the RCMP Public Complaints Commission should be able to travel abroad to hear testimony. SIRC has already acknowledged that it has adopted this practice.

The second case about which the Committee wrote to Dr. Gosse concerned matters arising out of inquiries made in May 1989 by NSIS officers at the El Salvador Information Office in Vancouver. According to newspaper reports, officers of the unit asked questions about fund-raising, contacts with the Faribundo Marti National Liberation Army (FMLNA) and the Information Office's speaking tours.² The Committee's letter indicated that it wanted to know 1) whether the Commission had received a complaint concerning this matter; 2) whether members of the Information Office knew about the Public Complaints Commission; and 3) whether the Commission had considered undertaking an investigation in the public interest. Underpinning the Committee's questions was a wish to establish whether any security offence had been committed and if so, what; whether the inquiries had had a "chilling" effect on the rights of Canadians to lawful advocacy, protest, and dissent; and whether there had been any impropriety in the RCMP's investigations.

When Dr. Gosse testified, he did not fully address the issues raised by the Committee. While he did indicate that no complaint had been received by the Commission and that, from conversations with the British Columbia Civil Liberties Association, he understood that the Information Office did know about the complaints process, he went no further than to state:

In this particular instance I thought about initiating a complaint. In the end I guess it is fair to say that I concluded that if neither the El Salvador Information Office people nor the B.C. Civil Liberties Association wished to initiate a complaint, we had lots of other matters to deal with, and I did not do so. I thought about it, and it was a judgment call on my part not to do that.³

The Committee wishes to make two observations regarding this case. First, it has reason to suspect that the interview may have had a "chilling" effect on the activities of the El Salvador Information Office. Second, the Committee wishes to commend the RCMP for distributing, in December 1989, a new General Policy Statement regarding the Force's National Security Investigations Program. The Committee believes that the guidelines provided in this document should go a long way to prevent unwarranted questioning by members of National Security Investigations Sections.

The Committee also made enquiries into a third case. This related to the arrest of a twenty-year veteran of the RCMP attached to the regional NSIS in Montreal. The officer

arrested was charged with two counts of corruption, nine counts of breach of trust, and one of trafficking in cocaine. According to media reports, the charges related to accepting money for information and providing tip-offs concerning confidential RCMP investigations. One television broadcast claimed that “the criminal charges laid today have nothing to do directly with the corporal’s job in national security”⁴ (emphasis added).

The Committee approached the Commissioner of the RCMP directly on this matter with a view to establishing (i) whether the charges laid in any way related to the officer’s work for NSIS; and (ii) whether the passing of confidential information regarding RCMP investigations posed a threat to the security of Canada. The Commissioner confirmed to the Committee by letter that the criminal charges “did not in any way relate to [the officer’s] work as a member of NSIS.” In addition, he stated that:

it is our assessment, which is shared by CSIS and by other agencies with whom we have contact, that [the officer’s] actions have not resulted in a threat to the national security of Canada.

The Commissioner also informed the Committee that he had canvassed all divisions within the Force with a view to establishing whether any other officer involved in national security-related duties had been charged or disciplined since July 16, 1984. He indicated that the divisions were not aware of any charges or disciplinary action.

The Committee acknowledges that the Chairman of the RCMP Public Complaints Commission and some of his staff have very substantial experience in performing reviews of this sort. Nevertheless, it believes that their primary function is to review public complaints, a function that is already substantial and is likely to expand as the Commission becomes better known. It therefore does not recommend that the Commission be given any additional responsibilities in this area. The Committee recommended in Chapter 11 that RCMP security-related duties be subject to review by SIRC (Recommendation 88).

RECOMMENDATION 105

The Committee recommends that SIRC be authorized to receive complaints about the conduct of members of the RCMP employed by the Force in national security-related matters but be required to forward such complaints to the RCMP Public Complaints Commission.

RECOMMENDATION 106

The Committee recommends that SIRC be empowered to request the RCMP Public Complaints Commission to conduct an investigation into a complaint concerning a national security-related matter.

NOTES

1. Security Intelligence Review Committee, *Annual Report 1985–86*, p. 7.
2. See, for example, Richard Cleroux, “RCMP Security Team Could Rival CSIS”, *The Globe and Mail* (July 4, 1989), pp. A1–A2.
3. Canada, House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on the Review of the CSIS Act and the Security Offences Act*, Issue 17 (February 22, 1990) pp. 7–8.
4. Dennis Trudeau and Ray Fichaud, “RCMP Officer Suspected of Tipping off Drug Investigations,” *Newswatch*, CBMT, April 5, 1990.

CHAPTER FOURTEEN

The Role of Parliament

14.1 Background

Parliament has played a minor role in monitoring and reviewing the activities of Canada's security and intelligence community. Even in what is arguably its most traditional of functions—the scrutiny of departmental estimates and the voting of funds—Parliament's involvement has been minimal in the area of security and intelligence. It has not been made privy to information on CSIS beyond the one-line entry in the Main Estimates.

This lack of involvement has developed for a variety of reasons. Perhaps of greatest importance has been the perception that matters of national security are by convention the prerogative of the Crown, not Parliament. This perspective has been enhanced by the view that intelligence agencies need a high level of secrecy to be effective and that making Parliament knowledgeable about such matters may not only politicize affairs, but may actually endanger the state by weakening the effectiveness of its defences.

The extended period of public scrutiny encompassed by the Keable and McDonald Commissions stimulated parliamentary activity in the area. After the adoption of the *CSIS Act* in 1984, the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General heard testimony on a fairly regular basis from the Solicitor General, the Director of the Service, SIRC, and the Inspector General. Between 1986 and 1989, the Senate conducted two important inquiries into terrorism and public safety. Parliament also replaced the *War Measures Act* by adopting the *Emergencies Act*.

14.2 Current Obligations

Parliament placed a number of statutory obligations on itself when it passed the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*. The Solicitor General must now lay SIRC's annual report before each House of Parliament within fifteen sitting days of receiving it. This has drawn parliamentary and public attention to the security intelligence function.

Finally, section 56 of the *CSIS Act* and section 7 of the *Security Offences Act* required Parliament to establish a committee for the specific purpose of conducting “a comprehensive review of the provisions and operation” of the two Acts and to submit a report on that review to Parliament.

14.3 The Comprehensiveness of the Committee's Review

The Committee believes it is part of its statutory obligation to assess how comprehensive its review has been. The Committee undertook a number of research initiatives to supplement and complement its public hearings. Some of these initiatives were more successful than others. Research interviews provided useful background information concerning the role and function of members of Canada's security and intelligence community, as did many of the *in camera* briefing sessions provided by witnesses representing various government departments and agencies. The public hearings were useful in so far as they gave Committee members a sense of what was of current concern to Canadians. The Committee received numerous thoughtful and well-argued briefs from individual Canadians and from organizations. In this regard, the Committee was particularly well served by SIRC. The Committee believes it has been able to do the best job possible in conducting a comprehensive review of the provisions of the two Acts, given the various constraints it faced.

The Committee is less confident that it has been able to assess how the *CSIS Act* is operating. Important documents that would have allowed the Committee to reach some fairly firm conclusions were not made available to it. The Committee was unable to examine the Minister's written directions, the Director's annual reports, the Inspector General's certificates or any other reports produced by his office, or the special reports of SIRC, especially those concerning how the various branches of the Service function. With the exception of a special *in camera* briefing provided by the RCMP on its security-related responsibilities, the Committee's staff was prevented from attending briefings on secure premises. Consequently, the Committee believes it has been unable to review adequately the roles of key government participants in the security and intelligence process.

14.4 Future Needs

As a result of its experience and because it has been unable to fulfil its obligations to Parliament regarding this review of the operation of the *CSIS Act*, the Committee believes that steps should now be taken to ensure that Parliament has a greater continuing review and oversight capacity in this area. Parliament requires the wherewithal to understand and review the actions of the Service and to obtain such information from the review agencies as it believes is necessary to make the Service properly accountable.

Recommendations have already been made in this Report that, if acted upon, would make the Inspector General of CSIS somewhat more independent and give SIRC wider access to information and a broader review mandate. The Committee believes that it was Parliament's intention that SIRC's reports be fully intelligible to Parliament. Clearly, this is not the case at the moment; nor can SIRC report in a timely fashion under the current restrictions imposed on the Review Committee by the *CSIS Act*.

To rectify this situation, the Committee has already recommended that SIRC be able to submit special reports to Parliament when it deems it appropriate. But this is only part

of the answer. Parliament needs to be able to go behind SIRC's reports to ensure that the Review Committee is actually posing the questions Parliament would want to ask and investigating matters on which it would want to have reports. To make this possible, the Committee puts forward the following scheme for consideration.

14.5 A Scheme for the Next Five Years

The Committee believes Parliament should have a continuing role in the review of security and intelligence agencies other than CSIS. Many of them have extensive powers to infringe on the rights and freedoms of Canadians and, as such, must be scrutinized more closely by Parliament. Many Canadians rightfully expect their representatives to protect their interests and to be fully informed about the activities of agencies like CSIS. A committee of Privy Councillors can be no substitute for democratically elected parliamentarians.

The Committee acknowledges there will be resistance in some quarters to establishing a parliamentary committee on security and intelligence. The Committee understands this reluctance. It believes, however, that recent events in Eastern Europe have tipped the balance in favour of greater openness. It is now time for Parliament to play a larger role and to be fully informed.

The Committee examined a number of options available to Parliament. After careful consideration, the Committee is hesitant to make a comprehensive recommendation about how Parliament should review Canada's security and intelligence matters over the long term. As a result, the recommendations that follow are intended as an interim step to cover the next five years and to make the best use of the experience that has been gained to date.

RECOMMENDATION 107

The Committee recommends that the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General establish a permanent sub-committee to deal exclusively with security and intelligence matters.

The Committee is cognizant of the need to keep certain information secret. To restrict the flow of classified information within Parliament, the Committee believes that the membership of the proposed sub-committee should be kept as small as possible.

The Committee is also cognizant of the fact that the review process places burdens on organizations that are subject to review. It therefore wishes to be particularly careful not to impose on agencies such as CSIS an additional level of review. The Committee has already recommended that SIRC should normally request the Inspector General of CSIS to conduct compliance reviews. The Committee is not recommending that the sub-committee's research staff have a function similar to those of SIRC or the Inspector

General. Nor does it believe that the sub-committee would ask CSIS for information frequently. Such matters would be addressed through SIRC. Rather the Committee believes that the sub-committee's role would be primarily three-fold. First, it would review budgets and make recommendations concerning the Main Estimates to the Standing Committee on Justice and Solicitor General or to such other committees as the House of Commons may consider necessary. Second, it would oversee the activities of SIRC and the Inspector General by reviewing their work plans and reports. Third, it would undertake reviews of a general nature regarding security and intelligence matters that would be of interest to Parliament.

RECOMMENDATION 108

The Committee recommends that the functions of the sub-committee be (1) to review the budgets of security and intelligence organizations with a view to providing reports to such committees as the House of Commons may determine; (2) to review the work undertaken by SIRC and the Inspector General; and (3) to undertake reviews of a general nature regarding security and intelligence matters.

RECOMMENDATION 109

The Committee recommends that the sub-committee be composed of five members.

The Committee believes further that the sub-committee will require its own full-time research and support staff to provide it with the advice it will need and to make its work effective. U.S. Congressional committees charged with reviewing the activities of the American security intelligence community have found this essential.

RECOMMENDATION 110

The Committee recommends that a small, expert, full-time research staff with its own administrative support staff be specially hired to conduct research and to analyze material under the direction of the sub-committee.

To ensure that proper security procedures are followed and to permit members of the sub-committee and staff to have access to all necessary documents and information, the Committee believes that staff of the sub-committee should be security cleared and placed under an appropriate oath.

RECOMMENDATION 111

The Committee recommends that all research and support staff of the sub-committee undergo security assessments and that all senior staff be cleared to the Top Secret Special Activity level and be placed under an appropriate oath.

RECOMMENDATION 112

The Committee recommends that the sub-committee meet *in camera* in a secure environment and that all notes and documents relating to its work be retained in a secure environment.

The Committee considers that it would be inappropriate for Members of Parliament to be vetted by the Service. It believes, however, that Members of Parliament who serve on special committees of either the House of Commons or the Senate who see classified material should be placed under an appropriate oath.

The Committee recognizes that continuity of membership on the sub-committee and in staffing is important for a variety of reasons. Continuity of membership and staff will build expertise and experience, as well as confidence in the Committee by both the public and the security and intelligence community. Too much turnover among membership and staff may increase the possibility of leaks and make it more difficult to identify the source of such leaks should they occur. In addition, security assessments of staff to the Top Secret Special Activity level are the most time-consuming and costly to perform.

RECOMMENDATION 113

The Committee recommends that the Party leaders attempt to ensure continuity, security and integrity in membership on the sub-committee for the duration of a Parliament.

The Committee has already set out a number of safeguards that should be incorporated into this scheme. It believes one further safeguard is in order.

RECOMMENDATION 114

The Committee recommends that, before submitting any report to any other committee of the House of Commons or to the House of Commons as a whole, the sub-committee develop procedures to establish whether the release of any information in such reports could pose a threat to the security of Canada.

In the event that the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General decides not to establish a sub-committee on security and intelligence, the Committee believes that the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* should be amended to provide for another parliamentary review five years after the tabling of this Report.

The Committee believes that the work it accomplished has been productive, despite the difficulties it has encountered. The recommendations in this Report are testimony to that fact. The usefulness of Parliament reviewing the provisions and operations of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* should not be disregarded in the future. Nor should its right to do so be discounted. The Committee nevertheless believes that the five-year review, although better than nothing, does not have the same advantages as a continuing review by Parliament.

RECOMMENDATION 115

The Committee recommends that, in the event that the Standing Committee on Justice and Solicitor General decides not to establish a sub-committee on security and intelligence, section 56 of the *CSIS Act* and section 7 of the *Security Offences Act* be re-enacted to provide for another parliamentary review five years after the tabling of this Report.

In the course of its work, the Committee encountered a number of difficulties. It did not have full access to the materials and officials it required to conduct the comprehensive review required by the law. The one-year time limit imposed on the Committee to complete its work, provided for in the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, also proved to be an impediment. The Committee believes that Parliament should take note of these difficulties if it decides in favour of another five-year review.

RECOMMENDATION 116

The Committee recommends that, in the event Parliament opts for another five-year review, the *CSIS Act* and *Security Offences Act* be amended to provide that the Committee established for the purposes of conducting such a review:

- 1) have access to any information under the control of the Service that relates to the performance of the duties and functions of the Committee and be entitled to receive from the Director and employees such information, reports and explanations as the Committee deems necessary for the performance of those duties and functions;**

- 2) have the obligation to submit its final report to Parliament, not within a predetermined time limit, but only at such a time as the Committee considers appropriate; and**
- 3) have its staff security cleared before the start of the review.**

CHAPTER FIFTEEN

Conclusion — Setting the Agenda

The security and intelligence community plays an important role in Canada. It must perform its functions effectively with the resources at its disposal, but it must do so without infringing rights and freedoms and while being accountable for its actions. In 1984, Parliament made important changes to the security and intelligence community by adopting the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, whose provisions and operation were the object of this comprehensive review.

When the House of Commons established this Committee on June 27, 1989, the members knew that the task they had been assigned was a sensitive, complex one that had to be completed within a tight timeframe. They were also fully aware of the difficulty and importance of their assignment. With these factors in mind, the Committee undertook, as described throughout this Report, a number of inter-related activities, both traditional and innovative in the parliamentary context, to complete its workplan.

The Committee's comprehensive review was carried out during a time of uncertainty and dynamic change. Recently, there have been unexpected developments in the international political realm whose outcomes do not easily lend themselves to prediction. Basic political changes have occurred in many parts of the world, with consequential impacts on alliances, institutions and ideologies. The Post-World War II era, with all it implies, appears to be coming to an end, and a new historical epoch seems to be beginning. Resulting from this era of international political dynamism will be new challenges for Canada's security and intelligence community. These challenges will be fuelled by changing alliances, governments and ideologies.

The security and intelligence community itself has experienced change and uncertainty in recent years. After a painful beginning when CSIS was fashioned out of the RCMP Security Service, the Service was subjected to a mid-course correction in 1987. As a result of the implementation of many of the recommendations of the Independent Advisory Team, the Service is much changed from its beginning. Many of the changes in the Service are still in the process of being implemented. Thus the Service itself is still in flux and adapting to changing internal and external realities.

As a result of its comprehensive review of the provisions and operation of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, the Committee did not find any egregious improprieties, although it came across a number of issues it believes have to be addressed. The Committee believes that the uniquely Canadian security and intelligence model reflected in the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* has worked well and should be preserved. Based on this fundamental conclusion, the Committee's recommendations, if

implemented, will build upon and improve security and intelligence institutions already in place.

The Committee's recommendations will have the effect of clarifying the mandates of the security and intelligence community without impairing its ability to function effectively and efficiently. The proposals for direction and judicial control contained in this Report, if adopted, will ensure that the security and intelligence community performs its functions within the limits of its mandates. Adoption of the Committee's recommendations for augmenting the independence and broadening the jurisdiction of the review mechanisms in the security and intelligence community will strengthen the accountability structures already in place and consequently make them both more comprehensive and more effective. Because the Committee believes the complaints process to be essential in providing redress to those who may have been aggrieved, it believes that the changes it urges will make a unique and largely effective system function at an even higher level. Parliamentary review of the security and intelligence community is important for assuring Canadians that the system is effective and not functioning to restrain rights and freedoms. The Committee believes its recommendations in this area will ensure efficiency and effectiveness while not disrupting the institutions already in place.

As indicated in various parts of this Report, the Committee had considerable difficulty in getting full access to the documents and information required to conduct its review. The Committee understands why this was so. Security and intelligence work is both important and sensitive and thus best carried out beyond the glare of direct public scrutiny. Major adjustments in attitude were therefore required in the security and intelligence community for it to accept and accommodate a comprehensive review by Parliament. Some progress was made in this area. Still more remains to be achieved. There must be such progress if the review role the Committee recommends for Parliament with respect to security and intelligence matters is to be performed effectively.

There are a number of issues the Committee was unable to explore thoroughly in conducting this review and that require close examination. These unfinished parts of the security and intelligence review agenda should be taken up by the sub-committee that the Committee has recommended be established by the Standing Committee on Justice and Solicitor General. Among the issues that should be considered by the proposed sub-committee are the following:

- 1) a review of the *Official Secrets Act* and related provisions of the *Criminal Code*;
- 2) a review of Emergency Preparedness Canada and the *Emergencies Act*;
- 3) a review of the role and functions of such other members of the security and intelligence community as can be found in the

Department of External Affairs, the Department of National Defence, the Department of Employment and Immigration, the Department of Transport and Revenue Canada;

- 4) a study of the invocation of sections 37–39 of the *Canada Evidence Act*;
- 5) an examination of archives policy as it relates to historical research in the security and intelligence area;
- 6) monitoring of exempt banks under the *Privacy Act*;
- 7) a study of the feasibility of establishing an institute of security intelligence studies at a Canadian university;
- 8) an examination of the Report of the External Review of the Canadian Forces Special Investigation Unit conducted by the Honourable René J. Marin;
- 9) an examination of public awareness of security and intelligence issues and of the complaints process;
- 10) a review of the Independent Advisory Team reports recommended in this Report;
- 11) a review of SIRC's March 1989 decision to suspend its proposed inquiry into CSIS policies, procedures and practices related to the Narita bombing and the loss of Air India Flight 182 in June 1985;
- 12) a review of the reports, documents, transcripts and other evidence accumulated by the McDonald Commission to determine whether they have all been made accessible to the public;
- 13) a review of the *CSIS Act* warrant provisions in light of the *Atwal* decision; and
- 14) an evaluation after five years of its own experience with parliamentary review.

Some of the recommendations made by the Committee go beyond the confines of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*. This is particularly so in reference to the Committee's recommendations dealing with the expansion of SIRC; the independence of the Inspector General of CSIS; a legislated mandate for Communications Security Establishment and the RCMP's National Security Investigations Directorate; the adoption of the Government Security Policy in the form of regulations; co-ordination,

assessment and dissemination of intelligence; and labour relations and human resource management issues. Consequently, the legislative base set out in the two Acts will be inadequate if the Committee's recommendations are implemented. It will therefore be necessary for Parliament to adopt a *National Security Act*. Such an Act would incorporate the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, as well as whatever other legislative changes may be required by the implementation of the Committee's recommendations. The adoption of such legislation would codify the rules establishing the mandates, control, accountability, and redress mechanisms to which the security and intelligence community would be subject.

RECOMMENDATION 117

The Committee recommends that Parliament adopt a *National Security Act*, which would incorporate the *CSIS Act*, the *Security Offences Act* and any other legislation necessitated by the implementation of the recommendations set out in this Report.

The proposals contained in this Report build upon existing institutions and indicate how they can be made to function more effectively. Their implementation will enable the security and intelligence community to adapt to a rapidly changing reality. They will take the security and intelligence community through the 1990s and beyond.

RECOMMENDATIONS

- 1) The Committee recommends that the Canadian Security Intelligence Service, the Inspector General and the Security Intelligence Review Committee be continued, and that the provisions of the *Canadian Security Intelligence Service Act* and the *Security Offences Act* be retained and amended by adoption of the recommendations contained in this Report.
- 2) The Committee recommends that section 3 of the *CSIS Act* be amended to set out the objectives to be pursued by the Service, and to ensure that these objectives and the primary and secondary mandates of CSIS are not pursued to the detriment of lawful advocacy, protest or dissent.
- 3) The Committee recommends that the terms “espionage” and “sabotage” be defined in the *CSIS Act* and that modern definitions of these terms be inserted into the *Criminal Code*, the *Official Secrets Act*, and related legislation.
- 4) The Committee recommends that the phrase “detrimental to the interests of Canada”, used in paragraphs (a) and (b) of the definition of threats to the security of Canada, contained in section 2 of the *CSIS Act*, be itself defined.
- 5) The Committee recommends that paragraph (a) of the definition of ‘threats to the security of Canada’ contained in section 2 of the *CSIS Act* be amended by removing the words “directed toward or”.
- 6) The Committee recommends that paragraph (b) of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act* be amended so that the words “foreign-influenced” are replaced by “foreign-directed”.
- 7) The Committee recommends that paragraph (b) of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act* be amended by inserting the word “directly” before the phrase “relating to Canada”.
- 8) The Committee recommends that paragraph (b) of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act* be amended by inserting the word “serious” before the phrase “threat to any person”.

- 9) The Committee recommends that paragraph (c) of the definition of threats to the security of Canada contained in section 2 of the *CSIS Act* be amended by inserting the word “directly” before the phrase “relating to Canada” and by deleting the words “directed toward”.
- 10) The Committee recommends that paragraph (d) of the definition of ‘threats to the security of Canada’ contained in section 2 of the *CSIS Act* be repealed.
- 11) The Committee recommends that section 21(5)(a) of the *CSIS Act* be repealed.
- 12) The Committee recommends that the Solicitor General issue to the Director of the Canadian Security Intelligence Service a comprehensive direction dealing with CSIS’s primary mandate.
- 13) The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to define “security assessment” under section 2 of the Act to coincide with the ‘threats to the security of Canada’ provisions under the Act.
- 14) The Committee recommends that the *CSIS Act* and the Government Security Policy be amended to provide that a person who is subject to a security assessment interview be allowed to be accompanied by legal counsel or an agent and to have the interview tape-recorded after advising the Service of his or her intention to do so.
- 15) The Committee recommends that the “Security Exclusion” provisions of the *Immigration Act* be amended to correspond with the “threats to the security of Canada” definition contained in section 2 of the *CSIS Act*.
- 16) The Committee recommends that Treasury Board study the possibility of revising the Government Security Policy so as to reduce the number of categories for the classification of government information.
- 17) The Committee recommends that the Government Security Policy be adopted as regulations by the Governor in Council.
- 18) The Committee recommends that the Government ensure that guidelines are in place both within CSIS and in government departments to ensure that security assessment reports are treated as confidential and are communicated only to persons who have authority to have access to them.
- 19) The Committee recommends that an Independent Advisory Team be created with a mandate to examine Canada’s foreign intelligence capacity.

- 20) The Committee recommends that the Independent Advisory Team study the implications of enlarging the foreign intelligence mandate of CSIS by repealing the words “within Canada” from section 16 of the *CSIS Act*.
- 21) The Committee recommends that the Independent Advisory Team ascertain, among other things, 1) whether the Service has the necessary resources and appropriate skills mix to enable it to conduct foreign intelligence operations outside Canada, and 2) whether it is appropriate for a single agency to conduct both security intelligence and foreign intelligence operations, either in Canada or abroad.
- 22) The Committee recommends that the Independent Advisory Team prepare a public version of its findings to be tabled in Parliament.
- 23) The Committee recommends that section 16 of the *CSIS Act* be amended by adding the term “foreign intelligence” in such a way as to show that the collection and investigation activities mandated under that section constitute foreign intelligence.
- 24) The Committee recommends that the term “foreign intelligence” be added to the interpretation section of the *CSIS Act*.
- 25) The Committee recommends that the Independent Advisory Team examine the co-ordination, assessment and dissemination of intelligence in the Government of Canada.
- 26) The Committee recommends that the Independent Advisory Team examine the security and intelligence function in PCO with a view to determining whether it is accomplishing its work in this area efficiently and effectively.
- 27) The Committee recommends that the Independent Advisory Team examine the feasibility of establishing in Canada an independent Bureau of National Assessments.
- 28) The Committee recommends that SIRC undertake a follow-up review of, and prepare a report on, language issues within the Service. SIRC’s review should address 1) the possibility of representational imbalances with respect to Francophones; 2) the adequacy of services in both official languages within CSIS; 3) the accuracy of CSIS reports regarding official languages; and 4) the possibility of harassment by CSIS management of employees who make language-related complaints. A public version of SIRC’s final report on official languages within the Service should be tabled in Parliament within a reasonable period.

- 29) The Committee recommends that the Service complete the development and implementation of its employment equity program by December 31, 1991. The program should aim to increase the representation of women, visible minorities, Aboriginal people, and disabled persons.
- 30) The Committee recommends that the CSIS employment equity program be based on an active, rather than a reactive strategy, in that the Service should actively seek out women and candidates from minority groups.
- 31) The Committee recommends that the Service continue to recruit individuals with knowledge of languages other than English and French.
- 32) The Committee recommends that the Service review the psychological assessment program it administers for employee selection purposes with a view to determining whether it is still current and appropriate for its needs and report to the Solicitor General on this issue within a reasonable period.
- 33) The Committee recommends that the polygraph not be used by the Service for employment screening purposes.
- 34) The Committee recommends that the Service establish full-time second language training programs in all regions of the country. In particular, the Committee recommends that immediate action be taken by the Service to provide full-time French language instruction to its employees in Toronto and areas west of Toronto.
- 35) The Committee recommends that the Service make available to its intelligence officers postings in areas of the country where the language of the majority is different than their own language.
- 36) The Committee recommends that the employees of the Service be given access to all public service competitions and an opportunity to participate in secondment and temporary assignments in the public service.
- 37) The Committee recommends that the Service recruit from the widest possible population base — that is both within and outside government — for all middle and senior management positions with the Service, while making every effort to identify qualified candidates already inside CSIS who may possess the required qualifications.
- 38) The Committee recommends that the Solicitor General's Department study the feasibility of extending the RCMP Employee Assistance Program to members of the Service.

- 39) The Committee recommends that all persons employed by the Service should have the right to unionize under the *Public Service Staff Relations Act*.
- 40) The Committee recommends that the determination of who in the Service should have the right to strike should be left to the Public Service Staff Relations Board.
- 41) The Committee recommends that the *CSIS Act* or the *Public Service Staff Relations Act* be clarified to confirm that employees of the Service are not to be excluded from collective bargaining under section 2 of the *Public Service Staff Relations Act* as “managerial or confidential” employees only because the employees have access to confidential matters concerning national security.
- 42) The Committee recommends that, to ensure that employees of the Service have the same collective bargaining rights as workers in the rest of the public service, section 9(1) of the *CSIS Act* be repealed.
- 43) The Committee recommends that section 2(f) of the *Public Service Staff Relations Act* be repealed, thus recognizing the same collective bargaining, grievance and adjudication rights for all employees of the Service as are granted to workers in the rest of the public service.
- 44) The Committee recommends that section 66(2) of the *CSIS Act* be amended to provide that the benefits accruing to former members of the RCMP be modified or removed only after management has obtained the prior consent of the individual employees concerned.
- 45) The Committee recommends that the *Department of the Solicitor General Act* be amended to give the Solicitor General of Canada a mandate for the direction, control and management of Canada’s counter-terrorism program; and that the amendment indicate the lead ministry responsibilities of the Department and, more particularly, those of the National Security Co-ordination Centre and the National Policy Centre.
- 46) The Committee recommends that consideration be given by the Solicitor General to conducting a review within his ministry to establish whether agency heads should report to the minister through a senior deputy minister.
- 47) The Committee recommends that the Solicitor General require the Director of CSIS to provide the Minister with an additional annual report that can be tabled in Parliament.
- 48) The Committee recommends that Section 6(2) of the *CSIS Act* be amended to require the Minister to issue all instructions to the Service in writing. Provision

should, however, be made for emergency oral instructions. In such circumstances there should be an obligation on the Minister to confirm the instructions so given in writing within 48 hours. The amendment should also require that all instructions be termed ‘directions’ and be forwarded to SIRC.

- 49) The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to require the Minister to table a report in Parliament at least once each fiscal year concerning the status of written directions provided to the Service and that the Standing Committee to which it is referred consider the report in an *in camera* session.
- 50) The Committee recommends that the limits prescribed by section 19 of the *CSIS Act* apply equally to the Solicitor General and to all officials and exempt staff in the Ministry of the Solicitor General having access to information obtained by CSIS in the performance of its duties and functions.
- 51) The Committee recommends that section 19(2)(d) of the *CSIS Act* be amended to permit disclosures to members of the Senate and the House of Commons on the same basis as to ministers of the Crown and to a “person in the public service of Canada”.
- 52) The Committee recommends that section 38(a)(ii) of the *CSIS Act* be amended to require SIRC to review ministerial directions, not only with a view to confirming compliance, but also to establish whether the directions provide adequate and appropriate instructions to the Service.
- 53) The Committee recommends that the *Security Offences Act* not be incorporated into the *Criminal Code*.
- 54) The Committee recommends that section 5 of the *Security Offences Act* be amended so that a copy of each *fiat* issued is referred to SIRC.
- 55) The Committee recommends that the federal government continue to pursue, as a matter of urgency, a policing agreement with the Province of Quebec, along the lines of that with the Province of Ontario.
- 56) The Committee recommends that Section 6(2) of the *Security Offences Act* be amended to require the Solicitor General of Canada 1) to lay before Parliament a copy of every arrangement made under this subsection and 2) to provide the Security Intelligence Review Committee with a copy of each such arrangement.
- 57) The Committee recommends that the *Security Offences Act* be amended to include a section that permits the Government of Canada to establish a Special Emergency Response Team (SERT).

- 58) The Committee recommends that the government give priority to the establishment of a secure courtroom environment for the hearing of warrant applications under the *CSIS Act* or any other matters that involve national security issues.
- 59) The Committee recommends that the inter-departmental technical group established under the direction of the Department of Justice be mandated to review 1) the constitutionality of the warrant provisions of the *CSIS Act* and 2) the applicability of criminal law standards to the adjudication of matters involving the *CSIS Act*.
- 60) The Committee recommends that section 21(4) of the *CSIS Act* be amended to provide statutory protection to solicitor – client communications unless the solicitor is the target of a judicial warrant.
- 61) The Committee recommends that section 21(4) of the *CSIS Act* be amended to provide statutory protection to communications involving innocent third parties.
- 62) The Committee recommends that section 21(4) of the *CSIS Act* be amended to add to the list of warrant limitations those now applied routinely by Federal Court judges.
- 63) The Committee recommends that the length of time for which warrants can be issued and renewed under the *CSIS Act* be reviewed by SIRC and by the Government.
- 64) The Committee recommends that the Governor in Council develop regulations in respect of warrants as provided for under section 28 of the *CSIS Act*.
- 65) The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to provide that security cleared counsel attend before the Federal Court as *amicus curiae* during each warrant application under Part II of the Act.
- 66) The Committee recommends that the Federal Court, in consultation with the Canadian Bar Association, prepare a list of appropriate counsel to take the role of *amicus curiae* during the warrant application process before the Federal Court.
- 67) The Committee recommends that SIRC regularly monitor and report on the use of human sources by CSIS.
- 68) The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to provide that the use of “participant surveillance” may be carried out only under the authority of a judicial warrant as described under Part II of the Act.

- 69) The Committee recommends that the Department of the Solicitor General study the matter of CSIS and the CSE obtaining judicial authorization before using electromagnetic eavesdropping technology for investigative purposes.
- 70) The Committee recommends that the *Canada Post Corporation Act* be amended to provide that the acquisition of information by CSIS, obtained by tracing the names and addresses of persons with whom targets correspond, require judicial authorization.
- 71) The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to provide that SIRC be authorized specifically to compile and analyze warrant statistics and that SIRC be required to publish annually statistics containing the number of Canadian citizens or landed immigrants who have been affected by surveillance powers granted to CSIS under judicial warrants.
- 72) The Committee recommends that the Solicitor General, after consultation with the Inspector General, the Deputy Solicitor General and SIRC, provide a direction detailing what matters are to be included in the Director's Annual Report.
- 73) The Committee recommends that 1) the Inspector General be obliged to consult with the Minister and the Deputy Minister of the Department of the Solicitor General and with SIRC concerning the review priorities of the office; and 2) the Inspector General make all decisions regarding the order of review priorities, which decisions shall be conclusive.
- 74) The Committee recommends that section 30 of the *CSIS Act* be amended so as to make it clear 1) that the primary function of the Inspector General is to establish that the activities of the Service are in compliance with the laws of Canada, ministerial directions, regulations, and operational policies and procedures; 2) that the purpose of the certificate is to indicate compliance or non-compliance by the Service; and 3) that any review conducted under this section be for the purpose of establishing compliance or non-compliance by the Service.
- 75) The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended so as to make it obligatory 1) on the part of the Inspector General to forward all reports to the Minister; and 2) for the Solicitor General to forward *all* reports provided by the Inspector General to SIRC.
- 76) The Committee recommends that section 31(2) of the *CSIS Act* be repealed so that the Inspector General has a right of access to all Cabinet documents under the control of the Service.

- 77) The Committee recommends that a copy of all recommendations made by the Inspector General to the Solicitor General be forwarded to SIRC.
- 78) The Committee recommends that section 34 of the *CSIS Act* be amended so as to rename SIRC the “Security *and* Intelligence Review Committee”.
- 79) The Committee recommends that section 34 of the *CSIS Act* be amended to set the membership of SIRC at no fewer than five persons.
- 80) The Committee recommends that section 34 of the *CSIS Act* be amended to require the Prime Minister 1) to notify in writing the leaders of each of the parties with more than twelve seats in the House of Commons that an appointment to SIRC is to be made; 2) to request the leaders of each party so notified to put forward a short list of names of persons they believe to be qualified to be a member of SIRC; and 3) to communicate and discuss with the party leaders in the House so as to be apprised of their views on who should be appointed.
- 81) The Committee recommends that the current practice of calling newly appointed SIRC members before the Standing Committee on Justice and Solicitor General be continued.
- 82) The Committee recommends that section 34(3) of the *CSIS Act* be amended to provide that the Chairperson and members of SIRC be eligible to be re-appointed for one term not to exceed five years.
- 83) The Committee recommends that the staggering of appointments to SIRC be continued.
- 84) The Committee recommends that section 38 of the *CSIS Act* be amended so as to make it clear that SIRC has the mandate to monitor and review the effectiveness and efficiency of the Service.
- 85) The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to authorize SIRC to undertake financial reviews of the Service in conjunction with the Auditor General.
- 86) The Committee recommends that section 40 be amended to encompass reviews for compliance by the Service with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and with the laws of Canada, including provincial laws.
- 87) The Committee recommends that Parliament 1) formally establish the CSE by statute and 2) establish SIRC as the body responsible for monitoring, reviewing

and reporting to Parliament on the activities of the CSE concerning its compliance with the laws of Canada.

- 88) The Committee recommends that Parliament establish SIRC as the body responsible for monitoring, reviewing and reporting to Parliament on the activities of those elements of the RCMP that fulfil the Force's security-related responsibilities concerning their compliance with the laws of Canada.
- 89) The Committee recommends that the Government Security Policy be replaced by regulations to be adopted by the Governor in Council and to be administered by the Treasury Board.
- 90) The Committee recommends 1) that regulations concerning the Government Security Policy (GSP) require the Treasury Board to submit a copy of its reports concerning matters currently identified in the GSP to SIRC at the same time as such reports are submitted to the Cabinet Committee on Security and Intelligence and 2) that SIRC be empowered to request Treasury Board and other departments to supply the Review Committee with such statistical reports as SIRC may consider necessary.
- 91) The Committee recommends that section 39(3) of the *CSIS Act* be repealed so that SIRC has a right of access to all Cabinet documents under the control of the Service.
- 92) The Committee recommends that section 53 of the *CSIS Act* be amended so as to require 1) SIRC to submit its annual report direct to the Speaker of each House of Parliament by September 30th of each year and 2) the Speaker of each House to table the annual report in Parliament within 15 sitting days after having received it.
- 93) The Committee recommends that section 54 of the *CSIS Act* be amended so as to permit SIRC to submit special reports to the Speakers of both Houses at any time for tabling in Parliament.
- 94) The Committee recommends that section 55 of the *CSIS Act* be amended to provide that before determining the content of a statement or report described in that section, SIRC shall consult with the Director of CSIS to ensure compliance with section 37, and that the Review Committee's determination in this regard shall be conclusive.
- 95) The Committee recommends that paragraph 41(1)(a) of the *CSIS Act* be amended to allow complainants to address their concerns directly to SIRC and to give SIRC discretion to advise the Director of CSIS that a complaint has been made.

- 96) The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended to permit SIRC to initiate its own complaints against the Service.
- 97) The Committee recommends that section 42 of the *CSIS Act* be amended to allow the Review Committee to receive and investigate a complaint from any individual who, by reason of failure of the Service to complete a security assessment within a reasonable period after a request is received by the Service, is denied employment or is dismissed, demoted, or transferred or denied promotion or transfer, or is denied a contract to provide goods or services to the Government of Canada.
- 98) The Committee recommends that if the delay by CSIS in providing a security assessment amounts to constructive denial of employment to the complainant, then SIRC may forward a recommendation to a deputy head under section 52 of the *CSIS Act* and that recommendation shall have binding effect upon the deputy head concerned.
- 99) The Committee recommends that section 42(1) and (2) of the *CSIS Act* be repealed and replaced by:
- 42.(1) When a security clearance, required by the Government of Canada for an individual for any purpose, is denied or is granted at a lower level than that required or is downgraded to a lower level than that required, the deputy head or other person making that decision shall send, within ten days after the decision is made, a notice informing the individual of the denial of a security clearance at the required level, and of the individual's right under this section to complain to the Security Intelligence Review Committee.
- 100) The Committee recommends that subsection 52(2) of the *CSIS Act* be amended to provide that SIRC rulings in respect of security clearances are final and binding upon a deputy head.
- 101) The Committee recommends that the Government study the feasibility of authorizing the Review Committee to provide legal or financial assistance to any person who, it is felt, requires such assistance to present his or her case before the Review Committee.
- 102) The Committee recommends that the *CSIS Act* be amended so that SIRC may award costs to a complainant who was successful in his or her application before the Review Committee.
- 103) The Committee recommends that the *Federal Court Act* be amended to provide that, in the event of judicial review, the Federal Court of Appeal have exclusive

jurisdiction under section 28 of the *Federal Court Act*, and that it be entitled to review any SIRC report rendered pursuant to section 42 or any report affecting the rights of an individual rendered pursuant to section 41, together with all relevant documents.

- 104) The Committee recommends that special procedures be established under the *CSIS Act* and the *Federal Court Act* to enable SIRC files and documents to be transferred to the Federal Court of Appeal without the nature of these documents being made public and, where necessary, without even the existence or absence of such files being acknowledged.
- 105) The Committee recommends that SIRC be authorized to receive complaints about the conduct of members of the RCMP employed by the Force in national security-related matters but be required to forward such complaints to the RCMP Public Complaints Commission.
- 106) The Committee recommends that SIRC be empowered to request the RCMP Public Complaints Commission to conduct an investigation into a complaint concerning a national security-related matter.
- 107) The Committee recommends that the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General establish a permanent sub-committee to deal exclusively with security and intelligence matters.
- 108) The Committee recommends that the functions of the sub-committee be 1) to review the budgets of security and intelligence organizations with a view to providing reports to such committees as the House of Commons may determine; 2) to review the work undertaken by SIRC and the Inspector General; and 3) to undertake reviews of a general nature regarding security and intelligence matters.
- 109) The Committee recommends that the sub-committee be composed of five members.
- 110) The Committee recommends that a small, expert, full-time research staff with its own administrative support staff be specially hired to conduct research and to analyze material under the direction of the sub-committee.
- 111) The Committee recommends that all research and support staff of the sub-committee undergo security assessments and that all senior staff be cleared to the Top Secret Special Activity level and be placed under an appropriate oath.
- 112) The Committee recommends that the sub-committee meet *in camera* in a secure environment and that all notes and documents relating to its work be retained in a secure environment.

- 113) The Committee recommends that the Party leaders attempt to ensure continuity, security and integrity in membership on the sub-committee for the duration of a Parliament.
- 114) The Committee recommends that, before submitting any report to any other committee of the House of Commons or to the House of Commons as a whole, the sub-committee develop procedures to establish whether the release of any information in such reports could pose a threat to the security of Canada.
- 115) The Committee recommends that, in the event that the Standing Committee on Justice and Solicitor General decides not to establish a sub-committee on security and intelligence, section 56 of the *CSIS Act* and section 7 of the *Security Offences Act* be re-enacted to provide for another parliamentary review five years after the tabling of this Report.
- 116) The Committee recommends that, in the event Parliament opts for another five-year review, the *CSIS Act* and *Security Offences Act* be amended to provide that the Committee established for the purposes of conducting such a review
- 1) have access to any information under the control of the Service that relates to the performance of the duties and functions of the Committee and be entitled to receive from the Director and employees such information, reports and explanations as the Committee deems necessary for the performance of those duties and functions;
 - 2) have the obligation to submit its final report to Parliament, not within a predetermined time limit, but only at such a time as the Committee considers appropriate; and
 - 3) have its staff security cleared before the start of the review.
- 117) The Committee recommends that Parliament adopt a *National Security Act*, which would incorporate the *CSIS Act*, the *Security Offences Act* and any other legislation necessitated by the implementation of the recommendations set out in this Report.

APPENDIX A

Witnesses

Assembly of First Nations

Georges Erasmus, National Chief (Issue 13)

British Columbia Civil Liberties Association

Philip Bryden, Vice-President

Patrick Smith, Member (Issue 22)

British Columbia Law Union

Brenda Gaertner, Member

Craig Paterson, Member

Don Stewart, Member (Issue 23)

Brodeur, Jean-Paul

University of Montreal (Issue 10)

Canada Employment and Immigration Commission

Charles Belford, Director Control and Enforcement Policy, Immigration Policy
(Issue 35)

Canadian Association of University Teachers

Pamela Smith, President

Donald Savage, Executive Director

Alan Andrews, Person Chairing Academic Freedom and Tenure Committee
(Issue 10)

Canadian Civil Liberties Federation

Bill Rafoss, Board Member (Issue 9)

Canadian Civil Liberties Association

A. Alan Borovoy, General Counsel

Keneth P. Swan, Vice President and Chairman of the Board (Issue 8)

Canadian Jewish Congress

Dr. Eli Rabin, Ottawa Jewish Community Council Representative on the
National Officers Body

Manuel Prutschi, National Director of the Joint Community Relations
Committee

Eric Vernon, Director of the Law and Social Action Committee (Issue 18)

Canadian Physicians for the Prevention of Nuclear War
Dr. Mary-Wynne Ashford, President (Issue 23)

Canadian Security Intelligence Service
Reid Morden, Director (Issue 2) (Issue 3) (Issue 34) (Issue 35)
Eric Brick, Director General Security Screening (Issue 35)

Canadian Security Intelligence Service Employees' Association
Paul Gibson, President (Issue 21)

Canadian Security Intelligence Service Employees' Association (Quebec Region)
Bernard Marentette, Representative (Issue 36)

Canadian Bar Association
John R. R. Jennings, President
Terence Wade, Director Legislation and Law Reform
Albert Strauss, Chairman C.B.A. Special Committee on CSIS
Donald Bishop, Member C.B.A. Special Committee on CSIS (Issue 15)

Charters, David, Director,
Centre for Conflict Studies,
University of New Brunswick (Issue 12)

Crelinsten, Ronald
Department of Criminology
University of Ottawa (Issue 12)

Czechoslovak Association of Canada
George Corn, Honorary and Past President
Victor M. Fic, Vice-President (Issue 18)

Kealey, Greg
Department of History
Memorial University (Issue 29)

Department of the Solicitor General
The Honourable Pierre Blais
Ian Glen, Assistant Deputy Solicitor General
James Lahey, Director General (Issue 2)
Richard Thompson, Inspector General (Issue 5)
Joseph Stanford, Deputy Solicitor General (Issue 6)

Fletcher, Joseph (Issue 8)

Griffiths, Franklyn
Department of Political Science
University of Toronto (Issue 33)

Islamic Propagation Centre
Imam Abdul Hai Patel
Imam Said Zafar (Issue 30)

Kaplan, The Honourable Robert
Former Solicitor General of Canada (Issue 19)

Kavchak, Andrew (Issue 30)

Kelly, Senator William (Issue 9)

Kramer, Dr. Ed
Psychological Services
RCMP “E” Division (Issue 22)

Law Reform Commission of Canada
Mr. Justice Allen M. Linden, President
François Handfield, Secretary of the Commission (Issue 26)
John Frecker, Commissioner

Levesque, Jacques
Department of Political Science
University of Montreal (Issue 33)

Mackenzie Institute
Maurice Tugwell, Director (Issue 11)

Marantz, Paul
Department of Political Science
University of British Columbia (Issue 25)

McLean, Peter
Department of Psychiatry
University of British Columbia (Issue 22)

Munton, Don
Department of Political Science
University of British Columbia (Issue 25)

Osbaldeston, Honourable Gordon
Former Chairman of the Independent Advisory Team on CSIS (Issue 28)

Pitfield, Senator Michael (Issue 9)

Privy Council Office
Elcock, Ward P.D. Deputy Clerk, Security and Intelligence, and Counsel
(Issue 27)

Public Service Alliance of Canada
Daryl T. Bean, National President
Lynn Ray, National President
Union of Solicitor General Employees (Issue 21)

Rankin, Murray
Faculty of Law
University of Victoria (Issue 24)

Royal Canadian Mounted Police
Norman D. Inkster, Commissioner
P.M. Cummings, Chief Superintendent (Issue 7)

Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission
Dr. Richard Gosse, Chairman and Former Inspector General of CSIS (Issue 17)

Russell, Peter
Director of Graduate Studies
Department of Political Science
University of Toronto (Issue 32)

Seaborn, Blair
Former Intelligence and Security Co-ordinator, Privy Council Office (Issue 16)

Security Collective of the Law Union of Ontario
Paul D. Copeland (Issue 31)

Security Intelligence Review Committee
Maurice Archdeacon, Executive Secretary (Issue 2)
The Honourable Ron Atkey, Chairman
The Honourable Jean-Jacques Blais, Member
The Honourable Saul Cherniack, Member
The Honourable Frank McGee, Member
The Honourable Paule Gauthier, Member (Issue 4)

Shore, Jacques (Issue 31)

Sikh Professional Association of Canada
Suresh Singh Bhalla
Executive Director and Secretary (Issue 20)

Starnes, John, Former Director General
RCMP Security Service (Issue 14)

Stevens, Dr. Harry
Director, Psychology and Law Institute
Simon Fraser University (Issue 22)

Treasury Board of Canada
Gerald Bethell, Director of Information Management Practices,
Administrative Policy Branch (Issue 35)

Victoria Civil Liberties Association
Dr. Tom Gore, President (Issue 24)

Whitaker, Reg
Department of Political Science
York University (Issue 29)

World Sikh Organization
Karnail Singh Gill, Director of Administration
Attar Singh Chawla, Director of Finance (Issue 10)

Yuille, Dr. John C.
Department of Psychology
University of British Columbia (Issue 23)

APPENDIX B

Submissions Received

The Committee received briefs from the following groups and individuals.

Armenian, Dr. Atken
Toronto, Ontario

Armenian Catholic Community of Toronto
Toronto, Ontario

Assembly of First Nations
Ottawa, Ontario

Barr, Archie
Ottawa, Ontario

British Columbia Civil Liberties Association
Vancouver, British Columbia

British Columbia Law Union
Vancouver, British Columbia

Brodeur, Jean-Paul
Montreal, Quebec

Cain, Dr. Frank
Campbell, Australia

Callwood, June
Toronto, Ontario

Canadian Association of University Teachers
Ottawa, Ontario

Canadian Bar Association
Toronto, Ontario

Canadian Civil Liberties Association
Toronto, Ontario

Canadian Council for Peace in Freedom
Ottawa, Ontario

Canadian Defence Preparedness Association
Ottawa, Ontario

Canadian Human Rights Commission
Ottawa, Ontario

Canadian Jewish Congress
Montreal, Quebec

Canadian Physicians for the Prevention of Nuclear War
Victoria, British Columbia

Canadian Rights and Liberties Federation
Ottawa, Ontario

Canadian Security Intelligence Service Employees' Association
Ottawa, Ontario

Canadian Security Intelligence Service Employees' Association, Quebec Region
Ottawa, Ontario

Case "A" SIRC complainant

Case "B" SIRC complainant

Case "C" SIRC complainant

Case "D" SIRC complainant

Case "E" SIRC complainant

Case "F" SIRC complainant

Charters, Dr. David
Fredericton, New Brunswick

Civil Liberties Commission of the Ukrainian Canadian Congress
Winnipeg, Manitoba

Cline, Ray S.
Washington, D.C.

Crelinston, Ronald D.
Ottawa, Ontario

Cummings, Richard
Ottawa, Ontario

Czechoslovak Association of Canada
Toronto, Ontario

Doidge, Terence R.
Don Mills, Ontario

Fleming, Wayne
Toronto, Ontario

Fletcher, Professor Joseph
Toronto, Ontario

Fraser, Eon
Ottawa, Ontario

Gill, Peter
Liverpool, England

Groebel, Jo
Rhineland-Pfalz, FRG

Hoffman, Bruce
Santa Monica, California

Information Commissioner of Canada
Ottawa, Ontario

Islamic Propagation Centre
Toronto, Ontario

Kavchak, Andrew
Ottawa, Ontario

Law Reform Commission of Canada
Ottawa, Ontario

Law Union of Ontario
Toronto, Ontario

Mackenzie Institute
Toronto, Ontario

Macklon, William
Lethbridge, Alberta

Morcos, Lore
Ottawa, Ontario

Moschanski, B. Dan
Montreal, Quebec

National Association of Canadians of Origins in India
Ottawa, Ontario

Privacy Commissioner of Canada
Ottawa, Ontario

Public Service Alliance of Canada
Ottawa, Ontario

Rankin, Murray
Victoria, British Columbia

Registrar of Canadian Citizenship
Ottawa, Ontario

Saltstone, Scot Paul
Sudbury, Ontario

Schulman, Perry
Winnipeg, Manitoba

Security Intelligence Review Committee
Ottawa, Ontario

Shore, Jacques
Montréal, Quebec

Sikh Professional Association of Canada (Brian McAndrew and Zuhair Kashmeri)
Toronto, Ontario

Strategic Studies Program, University of Manitoba
Winnipeg, Manitoba

Sylvain, Gaston
Quebec, Quebec

Ukrainian Canadian Committee National
Winnipeg, Manitoba

Victoria Civil Liberties Association
Victoria, British Columbia

Weller, Geoffrey P.
Thunder Bay, Ontario

Whitaker, Professor Reg
Toronto, Ontario

World Sikh Organization
Ottawa, Ontario

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

In accordance with Standing Order 109, the Committee requests that the government provide a comprehensive response to this Report within one hundred fifty (150) days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on the Review of the *Canadian Security Intelligence Service Act* and the *Security Offences Act*, (Issue Nos. 1 to 36 and 37 which includes this Report), is tabled.

Respectfully submitted

Blaine Thacker
Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 12, 1990

(59)

The Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act met *in camera* at 9:52 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Ken Atkinson, John Brewin, Derek Lee, Wilton Littlechild, George Rideout, Jacques Tétreault and Blaine Thacker.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Philip Rosen, Senior Analyst. *From the Committee Research Staff:* Stuart Farson, Research Consultant.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, June 27, 1989. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, September 26, 1989, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft Report.

At 1:12 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JUNE 13, 1990

(60)

The Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act met *in camera* at 4:00 o'clock p.m. this day, in Room 307 West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Ken Atkinson, John Brewin, Derek Lee, George Rideout and Blaine Thacker.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Philip Rosen, Senior Analyst. *From the Committee Research Staff:* Stuart Farson, Research Consultant; Brian Gorlick and François Cadieux, Research Associates.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, June 27, 1989. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, September 26, 1989, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft Report.

At 6:05 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 7:16 o'clock p.m., the sitting resumed.

At 10:38 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 26, 1990

(61)

The Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act met *in camera* at 4:18 o'clock p.m. this day, in Room 536 of the Wellington Building, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Ken Atkinson, John Brewin, Derek Lee, Wilton Littlechild, George Rideout, Blaine Thacker and Maurice Tremblay.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Philip Rosen, Senior Analyst. *From the Committee Research Staff:* Stuart Farson, Research Consultant; Brian Gorlick and François Cadieux, Research Associates.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, June 27, 1989. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, September 26, 1989, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft Report.

At 4:30 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:42 o'clock p.m., the sitting resumed.

At 6:00 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 8:00 o'clock p.m., the sitting resumed.

At 10:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JUNE 27, 1990

(62)

The Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act met *in camera* at 10:31 o'clock a.m. this day, in Room 701 of the Promenade Building, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Ken Atkinson, John Brewin, Derek Lee, George Rideout, Blaine Thacker and Maurice Tremblay.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Philip Rosen, Senior Analyst. *From the Committee Research Staff:* Stuart Farson, Research Consultant; Brian Gorlick and François Cadieux, Research Associates.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, June 27, 1989. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, September 26, 1989, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft Report.

At 12:37 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 12:51 o'clock p.m., the sitting resumed.

It was agreed, — That the Committee engage the services of an English text reviser/editor to prepare the finished English text of the Committee's report at an amount not to exceed \$4,000.

It was agreed, — That the Chairman be authorized to extend, on behalf of the Committee, the contracts with Stuart Farson, Senior Research Consultant and with Brian Gorlick and François Cadieux, Research Associates to July 13, 1990.

At 2:02 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 3:47 o'clock p.m., the sitting resumed.

At 7:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JULY 11, 1990

(63)

The Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act met *in camera* at 9:55 o'clock a.m. this day, in Room 536 of the Wellington Building, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Ken Atkinson, John Brewin, Wilton Littlechild, George Rideout and Blaine Thacker.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Philip Rosen, Senior Analyst. *From the Committee Research Staff:* Stuart Farson, Research Consultant; Brian Gorlick and François Cadieux, Research Associates.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, June 27, 1989. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, September 26, 1989, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft Report.

It was agreed, — That the draft Report, entitled *In Flux, But Not in Crisis*, be adopted and that the Chairman be authorized to make such editorial changes as may be necessary without changing the substance of the draft Report.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 109, the Committee request the Government to table a comprehensive response to the Report.

It was agreed, — That the Chairman present the Committee's Report to the House.

It was agreed, — That the confidential case materials, *in camera* transcripts, research staff interview notes and other like material received or prepared by the Committee be destroyed.

It was agreed, — That the Chairman, at his discretion, be authorized to pay reasonable travelling expenses to bring the contract researchers (in Canada) to Ottawa during the time when the Report is presented to the House of Commons.

At 4:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Charles Robert
Clerk of the Committee

Le Comité spécial d'examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 55, dans la pièce 536 de l'Édifice Wellington, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

Membres du Comité présents: Ken Atkinson, John Brewin, Wilton Littlechild, George Rideout et Blaine Thacker.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal. Du personnel du Comité: Stuart Farson, attaché de recherche; Brian Gorlick et François Cadioux, adjoints à la recherche.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mardi 27 juin 1989 (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 26 septembre 1989, fascicule n° 1).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

Il est convenu, — Que le projet de rapport, intitulé *Une période de transition mais non de crise*, soit approuvé, et que le président soit autorisé à y apporter les modifications nécessaires sans toutefois en changer le fond.

Il est convenu, — Que conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport.

Il est convenu, — Que le président dépose le rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu, — Que les dossiers confidentiels, les comptes rendus des réunions à huis clos, les notes d'entrevue des attachés de recherche et les autres documents fournis au Comité ou préparés par ce dernier, soient détruits.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à payer, à sa discrétion, les frais de déplacement des attachés de recherche contractuels (au Canada) convoqués à Ottawa lors du dépôt, à la Chambre des Communes, du rapport du Comité.

À 16 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le Comité spécial d'examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos, à 10 h 31, dans la pièce 701 de l'édifice La Promenade, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

Membres du Comité présents: Ken Atkinson, John Brewin, Derek Lee, George Rideout, Blaine Thacker et Maurice Tremblay.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal. Du personnel du Comité: Stuart Farson, attaché de recherche; Brian Gorlick et François Cadieux, adjoints à la recherche.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mardi 27 juin 1989 (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 26 septembre 1989, fascicule n°1*).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

À 12 h 37, la séance est suspendue.

À 12 h 51, la séance reprend.

Il est convenu, — Que le Comité retienne les services d'un réviseur qui se chargera de préparer le texte final de la version anglaise du rapport du Comité; et que la valeur du contrat ne dépasse pas 4 000\$.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé, au nom du Comité, à prolonger jusqu'au 13 juillet 1990 la durée des contrats conclus avec Stuart Farson, attaché de recherche principal, Brian Gorlick et François Cadieux, adjoints à la recherche.

À 14 h 02, la séance est suspendue.

À 15 h 47, la séance reprend.

À 19 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

À 18 h 05, la séance est suspendue.

À 19 h 16, la séance reprend.

À 20 h 38, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 26 JUIN 1990
(61)

Le Comité spécial d'examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 18, dans la pièce 536 de l'Édifice Wellington, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

Membres du Comité présents: Ken Atkinson, John Brewin, Derek Lee, Wilton Littlechild, George Rideout, Blaine Thacker et Maurice Tremblay.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal. *Du personnel du Comité:* Stuart Farson, attaché de recherche; Brian Gorlick et François Cadieux, adjoints à la recherche.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mardi 27 juin 1989 (voir les *Procès-verbaux et témoignages du mardi 26 septembre 1989, fascicule n° 1*).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

À 16 h 30, la séance est suspendue.

À 16 h 42, la séance reprend.

À 18 heures, la séance est suspendue.

À 20 heures, la séance reprend.

À 22 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 12 JUIN 1990

(59)

Le Comité spécial d'examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 52, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

Membres du Comité présents: Ken Atkinson, John Brewin, Derek Lee, Wilton Littlechild, George Rideout, Jacques Tétreault et Blaine Thacker.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal. Du personnel du Comité: Stuart Farson, attaché de recherche.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mardi 27 juin 1989 (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 26 septembre 1989, fascicule n° 1).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport.

À 13 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 13 JUIN 1990

(60)

Le Comité spécial d'examen de la Loi constituant le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 heures, dans la pièce 307 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

Membres du Comité présents: Ken Atkinson, John Brewin, Derek Lee, George Rideout et Blaine Thacker.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal. Du personnel du Comité: Stuart Farson, attaché de recherche; Brian Gorlick et François Cadieux, adjoints à la recherche.

Le Comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mardi 27 juin 1989 (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 26 septembre 1989, fascicule n° 1).

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent sur l'examen de la *Loi constituant le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* (fascicules nos 1 à 36 et 37 qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,
Le président,

Blaine Thacker

Kavchak, Andrew
Ottawa (Ontario)

Law Union of Ontario
Toronto (Ontario)

Macklon, William
Lethbridge (Alberta)

Médecins canadiens pour la prévention de la guerre nucléaire (MCPGN)
Victoria (Colombie-Britannique)

Morcos, Lore
Ottawa (Ontario)

Moschanski, B. Dan
Montréal (Québec)

Organisation des Sikhs du monde
Ottawa (Ontario)

Programme d'études stratégiques, Université du Manitoba
Winnipeg (Manitoba)

Rankin, Murray
Victoria (Colombie-Britannique)

Saltstone, Scot Paul
Sudbury (Ontario)

Schulman, Perry
Winnipeg (Manitoba)

Shore, Jacques
Montréal (Québec)

Sylvain, Gaston
Québec (Québec)

Weller, Geoffrey P.
Thunder Bay (Ontario)

Whitaker, Reg
Toronto (Ontario)

Commission des libertés civiles du Comité des Ukrainiens-Canadiens
Winnipeg (Manitoba)

Communauté arménienne catholique de Toronto
Toronto (Ontario)

Congrès juif canadien
Montréal (Québec)

Conseil canadien pour la paix dans la liberté
Ottawa (Ontario)

Crelinston, Ronald D.
Ottawa (Ontario)

Cummings, Richard
Ottawa (Ontario)

Czechoslovak Association of Canada
Toronto (Ontario)

Doidge, Terence R.
Don Mills (Ontario)

Fédération canadienne des droits et libertés
Ottawa (Ontario)

Fleming, Wayne
Toronto (Ontario)

Fletcher, Professeur Joseph
Toronto (Ontario)

Fraser, Eon
Ottawa (Ontario)

Gill, Peter
Liverpool (Royaume-Uni)

Greffier de la citoyenneté canadienne
Ottawa (Ontario)

Groebe, Jo
Rhineland-Pfalz (R.F.A.)

Hoffman, Bruce
Santa Monica (États-Unis)

Institut Mackenzie
Toronto (Ontario)

British Columbia Law Union
Vancouver (Colombie-Britannique)

Brodeur, Jean-Paul
Montréal (Québec)

Cain, D^r Frank
Campbell (Australie)

Callwood, June
Toronto (Ontario)

Canadian Defence Preparedness Association
Ottawa (Ontario)

Cause «A», plaintif du CSARS

Cause «B», plaintif du CSARS

Cause «C», plaintif du CSARS

Cause «D», plaintif du CSARS

Cause «E», plaintif du CSARS

Cause «F», plaintif du CSARS

Centre de propagation islamique
Toronto (Ontario)

Charters, D^r David
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Cline, Ray S.
Washington (États-Unis)

Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité
Ottawa (Ontario)

Comité national des Ukrainiens-Canadiens
Winnipeg (Manitoba)

Commissaire à la protection de la vie privée
Ottawa (Ontario)

Commissaire à l'information du Canada
Ottawa (Ontario)

Commission canadienne des droits de la personne
Ottawa (Ontario)

Commission de réforme du droit du Canada
Ottawa (Ontario)

Liste alphabétique des mémoires reçus par le comité.

Alliance de la Fonction publique du Canada
Ottawa (Ontario)

Armenian, Dr Atken
Toronto (Ontario)

Assemblée des premières nations
Ottawa (Ontario)

Association canadienne des libertés civiles
Toronto (Ontario)

Association canadienne des professeurs d'université
Ottawa (Ontario)

Association des employés du Service canadien du renseignement de sécurité
Ottawa (Ontario)

Association des employés du Service canadien du renseignement de sécurité,
région du Québec
Montréal (Québec)

Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique
Vancouver (Colombie-Britannique)

Association des libertés civiles de Victoria
Victoria (Colombie-Britannique)

Association du Barreau canadien
Toronto (Ontario)

Association nationale des Canadiens d'origine indienne (ANCOI)
Toronto (Ontario)

Association professionnelle des Sikhs du Canada (Brian McAndrew and Zuhair Kashm)
Toronto (Ontario)

Barr, Archie
Ottawa (Ontario)

Starnes, John
Ancien directeur général
Service de sécurité de la GRC (Fascicule 14)

Stevens, Dr Harry
Directeur, Institut de psychologie et de droit
Université Simon Fraser (Fascicule 22)

Whitaker, Professeur Reg
Département de science politique
Université York (Fascicule 29)

Yuille, Dr John C.
Département de psychologie
Université de la Colombie-Britannique (Fascicule 23)

- Marantz, Professeur Paul
Département de science politique
Université de la Colombie-Britannique (Fascicule 25)
- McLean, Professeur Peter
Département de psychiatrie
Université de la Colombie-Britannique (Fascicule 22)
- Médecins canadiens pour la prévention de la guerre nucléaire (MCPGN)
Dr Mary-Wynne Ashford, présidente (Fascicule 23)
- Ministère du solliciteur général du Canada
L'honorable Pierre Blais, ministre
Ian Glen, sous-solliciteur général adjoint
James Lahey, directeur général (Fascicule 2)
Richard Thompson, inspecteur général (Fascicule 5)
Joseph Stanford, sous-solliciteur général (Fascicule 6)
- Munton, Professeur Don
Département de science politique
Université de la Colombie-Britannique (Fascicule 25)
- Organisation des Sikhs du monde
Karnail Singh Gill, directeur de l'administration
Attar Singh Chawla, directeur des finances (Fascicule 10)
- Osbaldeston, L'honorable Gordon
Ancien président du Groupe consultatif
indépendant sur le SCRS (Fascicule 28)
- Pitfield, L'honorable Sénateur Michael (Fascicule 9)
- Rankin, Professeur Murray
Faculté de droit
Université de Victoria (Fascicule 24)
- Russell, Professeur Peter
Directeur des études supérieures
Département de science politique
Université de Toronto (Fascicule 32)
- Seaborn, Blair
Ancien coordonnateur du Renseignement et de la sécurité
Bureau du Conseil privé (Fascicule 16)
- Service canadien du renseignement de sécurité
Reid Morden, directeur (Fascicule 2, 3, 34, 35)
Eric Brick, directeur général
Filtrage de sécurité (Fascicule 35)
- Shore, Jacques (Fascicule 31)

Congrès juif canadien
D^r Eli Rabin, Représentant du conseil communautaire juif
d'Ottawa au Conseil national
Manuel Prüttschi, directeur national du Comité conjoint
des relations communautaires
Eric Vernon, directeur de l'analyse de législation et directeur
du Comité de droit et de l'action sociale (Fascicule 18)

Conseil du Trésor du Canada
Gerald Bethell, directeur
Gestion de l'information
Politique administrative (Fascicule 35)

Crellinston, Professeur Ronald
Département de criminologie
Université d'Ottawa (Fascicule 12)

Czechoslovak Association of Canada
George Corn, président d'honneur et ancien président
Victor M. Fic, vice-président (Fascicule 18)

Fletcher, Professeur Joseph (Fascicule 8)

Gendarmerie Royale du Canada
Norman D. Inkster, commissaire
R.M. Cummings, surintendant principal (Fascicule 7)

Griffiths, Professeur Franklyn
Département de science politique
Université de Toronto (Fascicule 33)

Institut MacKenzie
Maurice Tugwell, directeur (Fascicule 11)

Kaplan, L'honorable Robert
Ancien solliciteur général du Canada (Fascicule 19)

Kavchak, Andrew (Fascicule 30)

Kealey, Professeur Greg
Département d'histoire
Université Memorial (Fascicule 29)

Kelly, L'honorable Sénateur William (Fascicule 9)

Kramer, D^r Ed
Services psychologiques
Division «E», GRC (Fascicule 22)

Levesque, Professeur Jacques
Département de science politique
Université de Montréal (Fascicule 33)

Association professionnelle des Sikhs du Canada
 Suresh Singh Bhalla, Directeur
 directeur exécutif et secrétaire (Fascicule 20)

British Columbia Law Union
 Brenda Gaertner, membre
 Craig Paterson, membre
 Don Stewart, membre (Fascicule 23)

Brodeur, Professeur Jean-Paul (Fascicule 10)

Bureau du Conseil privé
 Elcock, Ward P.D., sous-greffier (Sécurité et renseignement) et
 conseiller juridique (Fascicule 27)

Centre de propagation de l'Islam
 Imam Abdul Hai Patel
 Imam Said Zafar (Fascicule 30)

Charters, Professeur David, directeur
Centre for Conflict Studies
 Université du Nouveau-Brunswick (Fascicule 12)

Collectif Sécurité de Law Union of Ontario
 Paul D. Copeland (Fascicule 31)

Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité
 Maurice Archdeacon, secrétaire de direction (Fascicule 2)
 L'honorable Ron Atkey, président
 L'honorable Jean-Jacques Blais, membre
 L'honorable Saul Cherniack, membre
 L'honorable Frank McGee, membre
 L'honorable Paule Gauthier, membre (Fascicule 4)

Commission canadienne de l'Emploi et l'Immigration
 Charles Belford, directeur
 Groupe de travail – Politique du contrôle
 Politique de l'immigration (Fascicule 35)

Commission de réforme du droit du Canada
 M. le juge Allen M. Linden, président
 François Handfield, secrétaire de la Commission
 John Frecker, commissaire (Fascicule 26)

Commission des plaintes du public contre la GRC
 Richard Gosse, président et ancien inspecteur général
 du SCRS (Fascicule 17)

Alliance de la Fonction publique du Canada
Daryl T. Bean, président national
Lynn Ray, présidente nationale, Syndicat des Employés du Solliciteur général (Fascicule 21)

Assemblée des Premières nations
Georges Erasmus, chef national (Fascicule 13)

Association du Barreau canadien
John R.R. Jennings, président
Terence Wade, directeur
Legislation et réforme du droit
Albert Strauss, président
Comité spécial sur le SCRS de l'A.B.C.
Donald Bishop, membre
Comité spécial sur le SCRS de l'A.B.C. (Fascicule 15)

Association canadienne des libertés civiles
A. Alan Borovoy, avocat-conseil
Kenneth P. Swan, vice-président du conseil (Fascicule 8)

Association des droits civils de Victoria
Dr Tom Gore, président (Fascicule 24)

Association canadienne des libertés civiles
Bill Rafoss, membre du conseil (Fascicule 9)

Association canadienne des professeurs d'université
Pamela Smith, présidente
Donald Savage, secrétaire exécutif
Alan Andres, président du Comité de la liberté universitaire et de la permanence de l'emploi (Fascicule 10)

Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique
Professeur Philip Bryden, vice-président
Professeur Patrick Smith, membre (Fascicule 22)

Association des employés du Service canadien du renseignement de sécurité
Paul Gibson, président (Fascicule 21)

Association des employés du Service canadien du renseignement de sécurité, région du Québec
Bernard Marentette, représentant (Fascicule 36)

116) Si le Parlement décide de procéder à un autre examen dans cinq ans, le Comité recommanderait que la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soient modifiées de façon que le Comité crée pour mener cet examen puisse :

- 1) avoir accès à tous les renseignements que détient le Service et qui ont trait à l'exécution des fonctions du Comité, et avoir également le droit de recevoir du directeur et des employés l'information, les rapports et les explications que le Comité jugera nécessaires pour l'exécution de ces fonctions;**

- 2) déposer son rapport final au Parlement, non pas dans un délai prédéterminé, mais uniquement lorsque le Comité jugera le moment opportun;**

- 3) faire faire une évaluation de sécurité de son personnel avant d'entreprendre son examen.**

117) Le Comité recommanderait que le Parlement adopte une *Loi sur la sécurité nationale* qui engloberait la *Loi sur le SCRS*, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et toute autre loi rendue nécessaire par la mise en oeuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.

107) Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes crée un sous-comité permanent chargé uniquement des questions de sécurité et de renseignement.

108) Le Comité recommande que les fonctions du sous-comité consistent : 1) à examiner le budget des organismes de sécurité et de renseignement afin de fournir des rapports aux comités que pourra désigner la Chambre des communes; 2) à examiner le travail entrepris par le CSARS et l'inspecteur général; et 3) à entreprendre des examens de nature générale concernant les questions de sécurité et de renseignement.

109) Le Comité recommande que le sous-comité soit composé de cinq membres.

110) Le Comité recommande qu'une petite équipe de recherche composée de spécialistes à plein temps et dotée de son propre personnel de soutien soit spécialement engagée pour faire de la recherche et de l'analyse à la demande du sous-comité.

111) Le Comité recommande que tout le personnel de recherche et de soutien du sous-comité subisse une évaluation sécuritaire et que tous les cadres aient la cote de sécurité «Activités spéciales très secrètes» et soient assermentés comme il se doit.

112) Le Comité recommande que le sous-comité se réunisse à huis clos dans des locaux protégés et que toutes les notes et tous les documents en rapport avec son travail soient gardés dans des locaux protégés.

113) Le Comité recommande aux chefs de parti de faire en sorte que les membres affectés au sous-comité y demeurent pendant la durée d'une législature.

114) Le Comité recommande qu'avant de présenter un rapport à tout autre comité parlementaire ou à la Chambre des communes, le sous-comité prévienne les mécanismes pour déterminer si la diffusion de certains renseignements contenus dans ces rapports pourrait menacer la sécurité du Canada.

115) Dans le cas où le Parlement déciderait de ne pas créer un sous-comité de la sécurité et du renseignement, Le Comité recommande que l'article 56 de la Loi sur le SCRS et l'article 7 de la Loi sur les infractions en matière de sécurité soient renouvelés pour permettre un autre examen parlementaire cinq ans après le dépôt du présent rapport.

accordée à un niveau inférieur au niveau requis ou est ramenée à un niveau inférieur, l'administrateur général ou toute autre personne rendant cette décision envoie, dans les dix jours suivant la décision, un avis pour informer l'intéressé du refus de l'habilitation de sécurité au niveau exigé et de son droit, en vertu du présent article, de porter plainte auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

100) Le Comité recommande de modifier le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le SCRS* de façon que les décisions rendues par le CSARS au sujet des habilitations de sécurité soient définitives et que les administrateurs généraux soient tenus de s'y conformer.

101) Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité d'autoriser le CSARS à fournir une aide financière ou juridique à quiconque en a besoin pour soumettre son cas au comité de surveillance.

102) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de façon que le CSARS puisse rembourser de ses frais le défendeur qui a obtenu gain de cause devant lui.

103) Le Comité recommande que la *Loi sur la Cour fédérale* soit modifiée de façon à ce que dans le cas d'un examen judiciaire, la Cour d'appel fédérale ait compétence exclusive en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et qu'elle ait le droit d'examiner tout rapport du CSARS en vertu de l'article 42, ou tout rapport concernant les droits d'un particulier, en vertu de l'article 41, ainsi que tous les documents pertinents.

104) Le Comité recommande que des procédures spéciales soient établies en vertu de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur la Cour fédérale* afin de permettre le transfert à la Cour d'appel fédérale des dossiers et documents du CSARS, sans que leur nature ne soit rendue publique et, au besoin, sans même que leur existence ou leur absence ne soit mentionnée.

105) Le Comité recommande que le CSARS soit autorisé à recevoir des plaintes concernant la conduite des agents de la GRC affectés à des dossiers relatifs à la sécurité nationale, mais qu'il soit tenu de les transmettre à la Commission des plaintes du public contre la GRC.

106) Le Comité recommande que le CSARS soit habilité à demander à la Commission des plaintes du public contre la GRC de faire enquête au sujet des plaintes relatives à des questions liées à la sécurité nationale.

92) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 53 de la *Loi sur le SCRS* de façon à exiger 1) que le CSARS présente son rapport annuel directement au président de chacune des chambres du Parlement, au plus tard le 30 septembre de chaque année; et 2) que le président de chacune des chambres dépose le rapport annuel au Parlement dans un délai de 15 jours de séance après sa réception.

93) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 54 de la *Loi sur le SCRS* pour permettre au CSARS de présenter n'importe quand des rapports spéciaux au président de chacune des chambres pour dépôt au Parlement.

94) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 55 de la *Loi sur le SCRS* afin de préciser qu'avant de décider du contenu des déclarations ou rapports prévus à cet article, le CSARS doit consulter le directeur du SCRS pour s'assurer que rien n'enfreint l'article 37, et que c'est au CSARS de trancher la question en cas de divergence de vue.

95) Le Comité recommande que l'alinéa 41(1)a) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié de sorte que les plaignants puissent s'adresser directement au CSARS et que celui-ci ait le pouvoir discrétionnaire d'informer le directeur du SCRS qu'une plainte a été portée contre le Service.

96) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de sorte que le CSARS puisse déposer ses propres plaintes contre le Service.

97) Le Comité recommande que l'article 42 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié de façon à permettre au Comité de surveillance de recevoir et d'examiner les plaintes portées par les personnes qui n'ont pu obtenir du SCRS une habilitation de sécurité dans un délai raisonnable et qui se voient refuser un emploi ou sont renvoyées, rétrogradées, mutées, ou se voient refuser une promotion ou une mutation, ou encore se font refuser un contrat de fourniture de biens ou de services au gouvernement du Canada.

98) Le Comité recommande que, si le retard mis par le SCRS à fournir une habilitation de sécurité équivaut à un refus déguisé d'embaucher le plaignant, le CSARS puisse envoyer une recommandation à l'administrateur général, en vertu de l'article 52 de la *Loi sur le SCRS*, et que cette recommandation ait un caractère exécutoire.

99) Le Comité recommande que les paragraphes 42(1) et (2) de la *Loi sur le SCRS* soient abrogés et remplacés par ce qui suit :

42. (1) Lorsqu'une habilitation de sécurité, exigée à une fin quelconque par le gouvernement du Canada à l'égard d'une personne, est refusée, est

82) Le Comité recommande qu'on modifie le paragraphe 34(3) de la *Loi sur le SCRS* pour que le mandat du président et des membres du CSARS soit renouvelable une fois, pour une durée maximale de cinq ans.

83) Le Comité recommande que l'on continue à échelonner les nominations au CSARS.

84) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 38 de la *Loi sur le SCRS* pour préciser que le mandat du CSARS consiste à surveiller et à examiner l'efficacité et le rendement du Service.

85) Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur le SCRS* pour autoriser le CSARS à effectuer, conjointement avec le vérificateur général, des examens financiers du Service.

86) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 40 pour y inclure des examens de la façon dont le Service respecte la *Charte canadienne des droits et libertés* et les lois du Canada, y compris les lois provinciales.

87) Le Comité recommande que le Parlement : 1) crée officiellement le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) au moyen d'une loi; 2) fasse du CSARS l'organisme chargé de vérifier que les activités du CST sont conformes aux lois du Canada et d'en faire rapport au Parlement.

88) Le Comité recommande que le Parlement charge le CSARS d'examiner les activités des éléments de la GRC qui s'occupent de questions de sécurité afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux lois du Canada, et d'en faire rapport au Parlement.

89) Le Comité recommande que la Politique du gouvernement sur la sécurité soit remplacée par un règlement adopté par le gouverneur en conseil et exécuté par le Conseil du Trésor.

90) Le Comité recommande 1) que le règlement d'application de la politique du gouvernement sur la sécurité oblige le Conseil du Trésor à communiquer au CSARS une copie de ses rapports sur les questions qui relèvent actuellement de la PGS en même temps qu'il les soumet au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements; et 2) que le CSARS soit habilité à demander au Conseil du Trésor et aux autres ministères de lui fournir les rapports statistiques qu'il juge nécessaires.

91) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 39(3) de la *Loi sur le SCRS* de manière que le CSARS puisse avoir accès à tous les documents du Cabinet dont dispose le Service.

73) Le Comité recommande 1) que l'inspecteur général soit tenu d'établir ses priorités d'examen en consultation avec le ministre, le sous-ministre et le CSARS; et 2) qu'il décide de façon définitive de l'ordre de priorité des examens.

74) Le Comité recommande que l'article 30 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin de préciser 1) que la principale fonction de l'inspecteur général consiste à établir si les activités du Service sont conformes aux lois du Canada, aux instructions ministérielles, aux règlements et aux lignes de conduite et règles opérationnelles; 2) que l'objet du certificat est d'indiquer si le Service s'y conforme ou non; et 3) que tout examen effectué aux termes dudit article doit viser à déterminer si le Service s'y conforme ou non.

75) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de manière à ce que 1) l'inspecteur général soit tenu de transmettre tous les rapports au ministre, et 2) que le solliciteur général soit tenu de transmettre au CSARS tous les rapports provenant de l'inspecteur général.

76) Le Comité recommande que le paragraphe 31 (2) de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé afin que l'inspecteur général ait accès à tous les documents du Cabinet qui relèvent du Service.

77) Le Comité recommande que le texte de toutes les recommandations adressées au solliciteur général par l'inspecteur général soit communiqué au CSARS.

78) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 34 de la *Loi sur le SCRS* afin d'appeler dorénavant le CSARS le «comité de surveillance des activités de renseignement et de sécurité».

79) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 34 de la *Loi sur le SCRS* de manière que le comité de surveillance se compose d'au moins cinq membres.

80) Le Comité recommande que l'on modifie l'article 34 de la *Loi sur le SCRS* de manière à ce que le premier ministre soit tenu 1) d'informer par écrit le chef de tous les partis ayant plus de douze députés à la Chambre des communes que l'on doit procéder à une nomination au CSARS; 2) de demander au chef de chacun des partis ainsi informés de présenter une courte liste de personnes qui, d'après eux, ont les qualités requises pour être membres du CSARS; 3) de communiquer et de discuter avec les chefs de parti à la Chambre pour connaître leur opinion quant au candidat de leur choix.

81) Le Comité recommande que toute personne nouvellement nommée au CSARS soit tenue de comparaître devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, comme cela se fait à présent.

64) Le Comité recommande que le Gouverneur en conseil rédige un règlement sur les mandats, comme le prévoit l'article 28 de la *Loi sur le SCRS*.

65) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée afin qu'un avocat ayant l'habilitation de sécurité puisse intervenir devant la Cour fédérale à titre d'*amicus curiae* à l'audition de chaque demande de mandat présentée en vertu de la loi.

66) Le Comité recommande que la Cour fédérale, en consultation avec l'Association du Barreau canadien, prépare une liste d'avocats aptes à remplir le rôle d'*amicus curiae* lors des procédures d'audition des demandes de mandats devant la Cour fédérale.

67) Le Comité recommande que le CSARS surveille régulièrement l'utilisation des sources humaines par le SCRS et en fasse rapport à intervalles réguliers.

68) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de manière à ce que le recours à la «surveillance participative» soit assujéti à l'obtention d'un mandat, comme le prévoit la Partie II de la loi.

69) Le Comité recommande que le ministre du Solliciteur général se penche sur la question de l'obtention d'un mandat judiciaire par le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) avant qu'ils puissent recourir à des dispositifs d'écoute électromagnétique pour les besoins d'une enquête.

70) Le Comité recommande que la *Loi sur la Société canadienne des postes* soit modifiée de manière à ce que l'acquisition par le SCRS de renseignements obtenus en repérant le nom et l'adresse de personnes correspondant avec certaines cibles soit assujéti à l'obtention d'un mandat judiciaire.

71) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de manière à ce que le CSARS soit expressément autorisé à recueillir et à analyser des statistiques relatives aux mandats émis et qu'il soit tenu de publier chaque année des données sur le nombre de citoyens canadiens et d'immigrants reçus qui ont été touchés par les pouvoirs de surveillance accordés au SCRS en vertu de mandats judiciaires.

72) Le Comité recommande que le solliciteur général, après consultation avec l'inspecteur général, le sous-solliciteur général et le CSARS, donne des instructions précises détaillant les questions qui doivent figurer dans le Rapport annuel du directeur.

54) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 5 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* pour faire en sorte qu'une copie de chaque *fiat* soit communiquée au CSARS.

55) Le Comité recommande au gouvernement fédéral de poursuivre ses efforts afin de conclure sans tarder avec la province du Québec une entente sur le maintien de l'ordre semblable à celle conclue avec la province de l'Ontario.

56) Le Comité recommande que le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soit modifié de façon à exiger du solliciteur général du Canada a) qu'il dépose au Parlement un exemplaire de toute entente conclue en vertu de ce paragraphe et b) qu'il en remette un au Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité.

57) Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* afin d'y inclure un article permettant au gouvernement du Canada d'établir un Groupe spécial d'intervention d'urgence (GSIU).

58) Le Comité recommande que le gouvernement accorde la priorité à l'établissement de salles d'audience sûres pour l'audition des demandes de mandats présentées aux termes de la *Loi sur le SCRS* ou de toute autre affaire liée à la sécurité nationale.

59) Le Comité recommande que le groupe technique interministériel établi sous l'égide du ministère de la Justice ait pour mandat d'étudier 1) la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur le SCRS* relatives aux mandats et 2) l'applicabilité des critères du droit criminel pour trancher les questions qui relèvent de la *Loi sur le SCRS*.

60) Le Comité recommande de modifier le paragraphe 21 (4) de la *Loi sur le SCRS* de façon à protéger les communications privilégiées entre un avocat et son client à moins que l'avocat ne soit la cible du mandat judiciaire.

61) Le Comité recommande de modifier le paragraphe 21 (4) de la *Loi sur le SCRS* de façon à protéger les communications avec des tiers non impliqués.

62) Le Comité recommande de modifier le paragraphe 21 (4) de la *Loi sur le SCRS* afin d'ajouter à la liste des restrictions à l'usage des mandats celles qui sont déjà imposées couramment par les juges de la Cour fédérale.

63) Le Comité recommande au CSARS et au gouvernement de revoir la durée d'émission et de renouvellement des mandats prévue par la *Loi sur le SCRS*.

modifications en question précisent les responsabilités du ministère et, en particulier, celles du Centre national de coordination de la sécurité et du Centre national de politiques.

- 46) Le Comité recommande que le solliciteur général envisage d'effectuer au sein de son ministère un examen visant à déterminer si les chefs d'organisme devraient lui rendre compte par l'intermédiaire d'un sous-ministre principal.
- 47) Le Comité recommande que le solliciteur général demande au Directeur du SCRS de fournir au Ministère un rapport annuel additionnel pouvant être déposé au Parlement.

- 48) Le Comité recommande que le paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié pour obliger le Ministère à émettre par écrit toutes les instructions au Service, tout en lui permettant de le faire verbalement en cas d'urgence. Dans ces cas là, il incomberait au Ministère de confirmer les instructions par écrit dans les quarante-huit heures. La Loi devrait préciser également que toutes les directives et instructions soient appelées «instructions» et qu'elles soient communiquées au CSARS.

- 49) Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur le SCRS* afin d'obliger le Ministère à déposer, au moins une fois par année financière, un rapport au Parlement sur les instructions données par écrit au Service, et que le Comité permanent qui sera saisi du rapport l'examine au cours d'une séance à huis clos.
- 50) Le Comité recommande que les restrictions prévues à l'article 19 de la *Loi sur le SCRS* s'appliquent autant au solliciteur général qu'à l'ensemble des employés et des fonctionnaires exemptés du ministère du Solliciteur général qui ont accès à de l'information obtenue par le SCRS dans l'exercice de ses fonctions.

- 51) Le Comité recommande que l'alinéa 19(2)d) de la *Loi sur le SCRS* soit modifiée pour faire en sorte que l'information soit communiquée aux membres du Sénat et de la Chambre des communes, comme on le fait actuellement pour les ministres de la couronne et les personnes «appartenant à la fonction publique du Canada».

- 52) Le Comité recommande que le sous-alinéa 38a)(ii) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin d'obliger le CSARS à examiner les instructions ministérielles, non seulement pour en vérifier la conformité avec la Loi, mais aussi pour veiller à ce qu'elles renforcent des lignes de conduite adéquates pour le Service.

- 53) Le Comité recommande que la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* ne soit pas incorporée au *Code criminel*.

large possible — c'est-à-dire tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration fédérale, tout en s'efforçant de découvrir les candidats compétents qui travaillent déjà pour lui et qui pourraient posséder les compétences recherchées.

38) Le Comité recommande que le ministre du Solliciteur général étudie la possibilité de rendre accessible aux membres du Service le programme d'aide aux employés qui existe à la GRC.

39) Le Comité recommande que tous les employés du Service aient le droit de se syndiquer conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

40) Le Comité recommande de confier à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique le soin de décider quels employés du Service devraient avoir le droit de grève.

41) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* précisent et confirment que les employés du SCRS ne doivent pas être désignés comme des employés «de direction et de confiance» et être exclus des négociations collectives aux termes de l'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* du seul fait qu'ils ont accès à des informations confidentielles touchant la sécurité nationale.

42) Le Comité recommande que le paragraphe 9(1) de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé afin que les employés du SCRS jouissent du même droit à la négociation collective que les employés des autres secteurs de la Fonction publique.

43) Le Comité recommande que le paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* soit abrogé afin d'accorder à tous les employés du SCRS les mêmes droits en matière de négociation collective, de grief et d'arbitrage que ceux dont jouissent tous les autres employés de la Fonction publique.

44) Le Comité recommande que le paragraphe 66(2) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin que les avantages dont jouissent les anciens membres de la GRC ne soient modifiés ou supprimés que lorsque la direction aura obtenu le consentement préalable de chaque employé visé.

45) Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur le ministre du solliciteur général* afin de donner à celui-ci le mandat de diriger, de contrôler et de gérer le programme de lutte antiterroriste du Canada; il recommande également que les

à l'endroit des employés qui formulent des plaintes d'ordre linguistique. Une version publique du rapport final du CSARS sur la situation des langues officielles au sein du Service devrait être déposée au Parlement dans un délai raisonnable.

29) Le Comité recommande que le Service termine l'élaboration et la mise en oeuvre de son programme d'équité en matière d'emploi d'ici le 31 décembre 1991. Le programme devrait viser à augmenter la représentation des femmes, des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées.

30) Le Comité recommande que le programme d'équité en matière d'emploi du SCRS se base sur une stratégie active plutôt que réactive et que le Service recherche activement des femmes et des candidats de groupes minoritaires.

31) Le Comité recommande que le Service continue à recruter des personnes connaissant des langues autres que le français et l'anglais.

32) Le Comité recommande que le Service passe en revue le programme d'évaluation psychologique dont il se sert pour sélectionner ses futurs employés afin de déterminer s'il est toujours valable et s'il répond à ses besoins. Il lui faudra faire rapport de ses constatations au solliciteur général dans des délais raisonnables.

33) Le Comité recommande que le Service ne se serve pas du polygraphe à des fins de sélection du personnel.

34) Le Comité recommande que le Service établisse des programmes à temps plein de formation en langue seconde dans toutes les régions du pays. Il recommande en particulier au Service de prendre immédiatement des mesures afin d'offrir de la formation à temps plein en langue française à ses employés de Toronto et des régions situées à l'ouest de cette ville.

35) Le Comité recommande que le Service offre à ses agents de renseignement des affectations dans des régions du pays où la langue de la majorité est différente de la leur.

36) Le Comité recommande que les employés du Service aient accès à tous les concours de la fonction publique et qu'on leur donne la possibilité d'obtenir des détachements et des affectations temporaires dans la fonction publique.

37) Le Comité recommande que, pour remplir tous ses postes de gestion intermédiaire et supérieure, le Service fasse du recrutement sur la base la plus

20) Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant examine l'utilité d'étendre le mandat du SCRS en matière de collecte de renseignements touchant l'étranger et les conséquences de la suppression de l'expression «dans les limites du Canada» à l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*.

21) Le Comité recommande au Groupe consultatif indépendant de s'assurer a) que le Service a les ressources voulues et les compétences requises pour entreprendre des activités licites de collecte de renseignements à l'étranger et b) qu'il convient de confier à un même organisme la tâche de recueillir à la fois des renseignements de sécurité et des renseignements touchant l'étranger, au Canada ou à l'étranger.

22) Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant dépose au Parlement une version publique de ses conclusions.

23) Le Comité recommande que l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié par l'adjonction de l'expression «renseignement touchant l'étranger» de manière à indiquer que les activités de collecte et d'enquête autorisées par cet article touchent aussi l'étranger.

24) Le Comité recommande que l'expression «renseignement touchant l'étranger» soit ajoutée aux expressions définies dans la *Loi sur le SCRS*.

25) Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant étudie la question de la coordination, de l'évaluation et de la diffusion des renseignements au sein de l'administration fédérale canadienne.

26) Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant examine le secteur de la sécurité et des renseignements au Bureau du Conseil privé afin de déterminer si celui-ci s'acquitte de ses fonctions de façon efficiente et efficace.

27) Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant étudie la possibilité de créer au Canada un Bureau indépendant chargé d'évaluer les questions de sécurité nationale.

28) Le Comité recommande que le CSAARS procède à un examen de suivi des questions linguistiques au sein du Service et qu'il rédige un rapport pertinent. Cet examen devrait porter sur i) l'existence possible d'une sous-représentation des francophones; ii) la qualité des services dans les deux langues officielles au sein du SCRS; iii) la justesse des rapports du SCRS en ce qui a trait aux langues officielles; et iv) l'existence possible d'un harcèlement de la part de la direction

9) Le Comité recommande que l'alinéa c) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié par insertion du mot «directement» entre «qui touchent» et «le Canada» et par substitution de «favorisent» à «visent à favoriser».

10) Le Comité recommande que l'alinéa d) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit abrogé.

11) Le Comité recommande que l'alinéa 21(5)1) de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé.

12) Le Comité recommande que le solliciteur général donne au directeur du Service canadien du renseignement de sécurité des directives complètes concernant le mandat principal du Service.

13) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de façon à ce que la définition de l'expression «évaluation de sécurité» figurant à l'article 2 coïncide avec les dispositions de la *Loi portant sur les menaces envers la sécurité du Canada*.

14) Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* ainsi que la Politique du gouvernement sur la sécurité soient modifiées pour permettre à la personne qui fait l'objet d'une entrevue d'évaluation de sécurité de se faire accompagner par un conseiller juridique ou un agent et de faire enregistrer l'entrevue après avoir informé le Service de son intention de le faire.

15) Le Comité recommande que les dispositions de la *Loi sur l'immigration* concernant les «exclusions pour motif de sécurité» soient modifiées pour les rendre compatibles avec la définition de «menaces envers la sécurité du Canada» figurant dans l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

16) Le Comité recommande que le Conseil du Trésor étudie la possibilité de réviser la Politique du gouvernement sur la sécurité afin de réduire le nombre de catégories de classification des renseignements du gouvernement.

17) Le Comité recommande que la Politique du gouvernement sur la sécurité fasse l'objet d'un règlement adopté par le gouverneur en conseil.

18) Le Comité recommande au gouvernement de faire en sorte que des directives soient mises en place au SCRS comme dans les ministères afin que les rapports d'évaluation de sécurité soient traités de façon confidentielle et ne soient transmis qu'aux personnes autorisées à y avoir accès.

19) Le Comité recommande qu'un Groupe consultatif indépendant soit créé avec mandat d'étudier la capacité d'action du Canada en matière de renseignements touchant l'étranger.

RECOMMANDATIONS

1) Le Comité recommande que le Service canadien du renseignement de sécurité, l'inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité soient maintenus, et que les dispositions de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soient modifiées par l'adoption des recommandations contenues dans ce Rapport.

2) Le Comité recommande qu'on modifie l'article 3 de la *Loi sur le SCRS* afin d'y énoncer les objectifs du Service et d'y préciser que la réalisation de ces objectifs et l'exécution du mandat principal et des mandats secondaires du SCRS ne doivent pas se faire au détriment des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

3) Le Comité recommande que les termes «espionnage» et «sabotage» soient définis dans la *Loi sur le SCRS* et que des définitions modernes de ces mots figurent dans le *Code criminel*, la *Loi sur les Secrets officiels* et les textes législatifs connexes.

4) Le Comité recommande que l'expression «préjudiciables à ses intérêts», employée dans les alinéas a) et b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit elle-même définie.

5) Le Comité recommande que l'alinéa a) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié en substituant le mot «favorisant» à l'expression «tendant à favoriser».

6) Le Comité recommande que l'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié en substituant «dirigées» à «influencées».

7) Le Comité recommande que l'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié par insertion du mot «directement» entre «qui touchent» et «le Canada».

8) Le Comité recommande que l'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié par insertion du mot «graves» entre «menaces» et «envers quiconque».

recommandations du Comité relatives à l'expansion du CSARS, à l'indépendance de l'inspecteur général, à un mandat législatif pour le Centre de sécurité des télécommunications et la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale de la GRC, à l'adoption de la politique de sécurité du gouvernement présentée sous forme de règlements, à la coordination, l'évaluation et la propagation du renseignement, aux questions de relations de travail et de gestion des ressources humaines. En conséquence, si les recommandations du Comité sont adoptées, les dispositions actuelles des deux lois se révéleront insuffisantes. Il faudra donc que le Parlement adopte une *Loi sur la sécurité nationale*. Une telle loi pourra englober la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, ainsi que toute autre modification législative qu'imposerait la mise en oeuvre des recommandations du Comité. L'adoption d'une telle loi codifierait les règles régissant les mandats, le contrôle, la responsabilité et les mécanismes de réparation auxquelles les milieux de la sécurité et du renseignement seraient assujettis.

RECOMMANDATION N° 117

Le Comité recommande que le Parlement adopte une *Loi sur la sécurité nationale* qui engloberait la *Loi sur le SCRS*, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et toute autre loi rendue nécessaire par la mise en oeuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.

Les propositions du présent rapport s'appuient sur les institutions déjà en place et indiquent la façon de les rendre encore plus efficaces. Leur mise en oeuvre permettra aux organismes de la sécurité et du renseignement de s'adapter à une conjoncture en pleine évolution. Enfin, ces propositions guideront les organismes de la sécurité et du renseignement tout au long des années 90 et au-delà.

Certaines des recommandations formulées par le Comité dépassent les limites de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Il s'agit notamment des

3. un examen du rôle et des fonctions d'autres organes de la sécurité et du renseignement comme ceux que l'on trouve au ministère des Affaires extérieures, au ministère de la Défense nationale, au ministère de l'Emploi et de l'Immigration, au ministère des Transports et au ministère du Revenu;
4. une étude de la possibilité d'invoquer les articles 37-39 de la *Loi sur la preuve au Canada*;
5. un examen de la politique des archives relative à la recherche historique dans le domaine de la sécurité et du renseignement;
6. un contrôle des fichiers inconsultables en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;
7. une étude sur la possibilité de créer un institut d'études de sécurité et de renseignement dans une université canadienne;
8. un examen du Rapport de l'examen indépendant de l'Unité des enquêtes spéciales des Forces canadiennes, dirigé par l'honorable René J. Marin;
9. un examen de la sensibilisation du public aux questions de sécurité et de renseignement et au processus des plaintes;
10. un examen des rapports du Groupe consultatif indépendant recommandés dans le présent rapport;
11. un examen de la décision prise par le CSARS en mars 1989 de suspendre son enquête sur les politiques, procédés et usages du SCRS relatifs au bombardement de Narita et au sinistre de l'appareil d'Air India, vol 182, en juin 1985;
12. un examen des rapports, documents, transcriptions et autres preuves recueillis par la Commission McDonald afin de déterminer si le public a eu accès à toutes ces données;
13. un examen des dispositions de la *Loi sur le SCRS* relatives aux mandats, à la lumière de la décision de l'affaire *Atwal*;
14. une évaluation, après cinq ans, de son propre travail d'examen pour le compte du Parlement.

grosses irrégularités, bien qu'il ait relevé plusieurs choses qui, selon lui, devraient être étudiées. Le Comité est d'avis que l'appareil essentiellement canadien de la sécurité et du renseignement que reflètent la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* a bien fonctionné et qu'il faut le préserver. À partir de cette conclusion fondamentale, les recommandations du Comité, dans la mesure où elles seront mises en oeuvre, ne feront qu'améliorer les organismes de sécurité et du renseignement déjà en place.

Les recommandations du Comité permettront de clarifier le mandat du milieu de la sécurité et du renseignement, sans pour autant en diminuer l'efficacité. Si elles sont adoptées, les propositions touchant l'orientation et le contrôle judiciaire garantiront que le Service exécutera ses fonctions dans les limites de son mandat. L'adoption des recommandations relatives à un accroissement de l'indépendance et du pouvoir des mécanismes de surveillance permettra aux organismes de la sécurité et du renseignement de rendre compte de leurs activités de façon plus complète et plus efficace. Con vaincu que le processus des plaintes est essentiel pour accorder réparation à ceux qui peuvent avoir été lésés, le Comité est d'avis que les changements qu'il recommande vivement de mettre en oeuvre permettront à un système unique et déjà en grande partie efficace, de fonctionner à un niveau encore plus élevé. L'examen parlementaire du milieu de la sécurité et du renseignement est important, car il permet de garantir aux Canadiens que le système fonctionne, sans pour autant empêcher sur les droits et les libertés. Le Comité est d'avis que les recommandations qu'il fait dans ce domaine seront garanties d'efficacité, sans excessivement perturber les organismes déjà en place.

Ainsi que le mentionnent diverses parties du présent rapport, le Comité a eu beaucoup de difficultés à obtenir les documents et les renseignements nécessaires à son examen. Le Comité en comprend la raison. Le travail en matière de sécurité et de renseignement est important et délicat, et se fait donc mieux à l'abri des regards du public. Les organismes de la sécurité et du renseignement ont dû par conséquent modifier leur attitude en profondeur afin d'accepter et de faciliter un examen complet de la part du Parlement. Certains progrès ont été réalisés dans ce domaine. D'autres doivent suivre pour que le Parlement puisse jouer efficacement le rôle de surveillance en matière de sécurité et de renseignement que le Comité lui recommande.

Le Comité n'a pas pu explorer à fond plusieurs questions au cours de cet examen. Il conviendrait que ces aspects inachevés du programme d'examen de la sécurité et du renseignement soient repris par le sous-comité dont nous recommandons la création par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. Voici quelques-unes des activités que ce sous-comité devrait entreprendre :

1. un examen de la *Loi sur les secrets officiels* et sur les dispositions connexes du *Code criminel*;

2. un examen du Centre national de planification des mesures d'urgence et de la *Loi sur les mesures d'urgence*;

Conclusion — Un nouveau programme

Le milieu de la sécurité et du renseignement joue un rôle important au Canada. Il lui faut remplir ses fonctions efficacement au moyen des ressources dont il dispose, sans toutefois empiéter sur les droits et les libertés, et tout en répondant de ses actes. En 1984, le Parlement a modifié en profondeur la sécurité et le renseignement en adoptant la *Loi sur le SCRS* ainsi que la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, dont les dispositions et l'application ont fait l'objet de cet examen détaillé.

Lorsque la Chambre des communes créa ce Comité le 27 juin 1989, ses membres savaient que la tâche était délicate et complexe et qu'ils devaient s'en acquitter dans des délais serrés. Ils étaient également bien conscients de la difficulté et de l'importance de leur mission. Ceci étant, les membres du Comité ont entrepris un certain nombre d'activités intimement liées—comme en témoigne le présent rapport—certaines traditionnelles et d'autres novatrices dans le contexte parlementaire, afin d'accomplir leur plan de travail.

Le Comité a effectué cet examen détaillé au cours d'une période d'incertitude et de changement. Sur la scène internationale, des événements inattendus se sont produits ces derniers temps, dont il est difficile de prédire les répercussions. Des changements politiques fondamentaux secouant de nombreuses parties du monde ont eu des effets sur les alliances, les institutions et les idéologies. Il semble que la période d'après-guerre, et tout ce qu'elle suppose, soit arrivée à un terme et qu'on entre dans une nouvelle ère. Cette époque de dynamisme politique international va lancer de nouveaux défis aux organismes de sécurité et de renseignement du Canada, défis d'autant plus grands que l'on va assister à des changements d'alliances, de gouvernements et d'idéologies.

Ces dernières années, le milieu de la sécurité et du renseignement a également connu le changement et l'incertitude. Après la naissance difficile du SCRS, issu du Service de la sécurité de la GRC, il a fallu en rectifier les orientations à mi-course, en 1987. Le Service a beaucoup changé par rapport à ce qu'il était à ses débuts, grâce à l'application de nombreuses recommandations formulées par le Groupe consultatif indépendant. La mise en œuvre de bien des changements au sein du Service n'est pas encore achevée. Le Service traverse donc une période de transition et s'efforce de s'adapter aux réalités internes et externes qui ne cessent d'évoluer.

Au cours de l'examen complet des dispositions et de l'application de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, le Comité n'a pas trouvé de

- ii) déposer son rapport final au Parlement, non pas dans un délai prédéterminé, mais uniquement lorsque le Comité jugera le moment opportun;
- iii) faire faire une évaluation de sécurité de son personnel avant d'entreprendre son examen.

prévoit des mécanismes pour déterminer si la diffusion de certains renseignements contenus dans ces rapports pourraient menacer la sécurité du Canada.

Dans le cas où le Parlement déciderait de ne pas créer un sous-comité de la sécurité et du renseignement, le Comité croit que la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* devraient être modifiées pour prévoir un autre examen parlementaire, cinq ans après le dépôt du présent rapport.

Le Comité croit avoir accompli une tâche fructueuse malgré les difficultés qu'il a rencontrées. Les recommandations du présent rapport en témoignent. À l'avenir, il ne faudrait pas négliger l'utilité de l'examen parlementaire des dispositions et de l'application de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Il ne faudrait pas non plus faire fi du droit qu'a le Parlement de mener un tel examen. Le Comité croit néanmoins qu'un examen quinquennal, même s'il vaut mieux que rien, n'offre pas les mêmes avantages qu'un examen parlementaire permanent.

RECOMMANDATION N° 115

Dans le cas où le Parlement déciderait de ne pas créer un sous-comité de la sécurité et du renseignement, Le Comité recommande que l'article 56 de la *Loi sur le SCRS* et l'article 7 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soient renouvelés pour permettre un autre examen parlementaire cinq ans après le dépôt du présent rapport.

Au cours de ses travaux, le Comité a rencontré un certain nombre de difficultés. Il n'a pu parler à certains fonctionnaire ni avoir accès aux documents dont il avait besoin pour effectuer l'examen approfondi exigé par la loi. Le délai d'un an imposé au Comité par la *Loi sur le SCRS* et dans la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* pour achever son travail s'est également révélé un obstacle. Le Comité estime que le Parlement devrait tenir compte de ces difficultés s'il opte pour un nouvel examen dans cinq ans.

RECOMMANDATION N° 116

Si le Parlement décide de procéder à un autre examen dans cinq ans, le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soient modifiées de façon que le Comité créé pour mener cet examen puisse :

- i) avoir accès à tous les renseignements que détient le Service et qui ont trait à l'exécution des fonctions du Comité, et avoir également le droit de recevoir du directeur et des employés l'information, les rapports et les explications que le Comité jugera nécessaires pour l'exécution de ces fonctions;

Pour s'assurer que les mesures de sécurité voulues sont bien suivies et pour permettre aux membres du sous-comité et au personnel d'avoir accès à tous les documents et renseignements nécessaires, le Comité suggère que le personnel du sous-comité soit assermenté après avoir reçu une autorisation sécuritaire.

RECOMMANDATION N° 111

Le Comité recommande que tout le personnel de recherche et de soutien du sous-comité subisse une évaluation sécuritaire et que tous les cadres aient la cote de sécurité «Activités spéciales très secrètes» et soient assermentés comme il se doit.

RECOMMANDATION N° 112

Le Comité recommande que le sous-comité se réunisse à huis clos dans des locaux protégés et que toutes les notes et tous les documents en rapport avec son travail soient gardés dans des locaux protégés.

Le Comité considère qu'il ne serait pas convenable que les membres du Parlement soient soumis à un examen de la part du Service. Il croit toutefois que les députés et sénateurs qui seront membres des comités spéciaux de la Chambre des communes ou du Sénat qui examinent des documents confidentiels devraient être assermentés.

Le Comité croit qu'il est important que les membres et le personnel du sous-comité restent en poste assez longtemps. La stabilité permet de se spécialiser et d'acquérir de l'expérience. Elle contribue aussi à se gagner la confiance du public et celle des organismes de renseignement. S'il y a trop de roulement parmi les membres et le personnel, les possibilités de fuites augmentent et il devient plus difficile d'en trouver l'origine lorsqu'elles se produisent. Par ailleurs, les évaluations sécuritaires au niveau des activités spéciales très secrètes demandent du temps et coûtent cher.

RECOMMANDATION N° 113

Le Comité recommande aux chefs de parti de faire en sorte que les membres affectés au sous-comité y demeurent pendant la durée d'une législature.

Le Comité a déjà prévu un certain nombre de mesures de protection qu'il faudrait intégrer à ce plan. Il estime qu'une garantie supplémentaire est nécessaire.

RECOMMANDATION N° 114

Le Comité recommande qu'avant de présenter un rapport à tout autre comité parlementaire ou à la Chambre des communes, le sous-comité

Le Comité est également conscient du fait que le processus d'examen constitue un fardeau pour les organismes qui en font l'objet. Il souhaite donc veiller particulièrement à ne pas imposer aux organismes tels que le SCRS un niveau additionnel d'examen. Le Comité a déjà recommandé que le CSARS exige normalement de l'Inspecteur général du SCRS qu'il procède à des examens de conformité. Le Comité ne recommande pas que le personnel de recherche du sous-comité ait des fonctions semblables à celles du CSARS ou des inspecteurs généraux. Il ne pense pas non plus que le sous-comité ait à demander souvent des renseignements au SCRS. Ces démarches seraient faites par l'intermédiaire du CSARS. Le Comité estime au contraire que le rôle du sous-comité devrait avoir essentiellement trois facettes. Premièrement, il devrait examiner les budgets et faire des recommandations concernant le Budget principal des dépenses au Comité plénier ou à tout autre comité si la Chambre des communes le juge nécessaire. Deuxièmement, il devrait surveiller les activités du SCRS et de l'Inspecteur général en examinant leurs plans de travail et leurs rapports. Et troisièmement, il devrait entreprendre des examens de nature générale concernant les questions de sécurité et de renseignement qui pourraient intéresser le Parlement.

RECOMMANDATION N° 108

Le Comité recommande que les fonctions du sous-comité consistent : 1) à examiner le budget des organismes de sécurité et de renseignement afin de fournir des rapports aux comités que pourra désigner la Chambre des communes; 2) à examiner le travail entrepris par le CSARS et l'Inspecteur général; et 3) à entreprendre des examens de nature générale concernant les questions de sécurité et de renseignement.

RECOMMANDATION N° 109

Le Comité recommande que le sous-comité soit composé de cinq membres.

Le Comité pense en outre que le sous-comité aura besoin d'un personnel de recherche et de soutien à plein temps qui lui soit propre pour l'aider à s'acquitter de sa tâche efficacement. Les comités du Congrès américain qui passent en revue les activités des organismes de renseignement ont trouvé cela essentiel.

RECOMMANDATION N° 110

Le Comité recommande qu'une petite équipe de recherche composée de spécialistes à plein temps et dotée de son propre personnel de soutien soit spécialement engagée pour faire de la recherche et de l'analyse à la demande du sous-comité.

faire rapport dans un délai raisonnable étant donné les limites que lui impose actuellement la *Loi sur le SCRS*.

Pour remédier à cet état de choses, le Comité a déjà recommandé que le CSARS puisse présenter des rapports spéciaux au Parlement lorsqu'il le juge opportun. Mais cela ne constitue qu'un élément de réponse. Le Parlement devrait pouvoir aller au-delà des rapports du CSARS pour vérifier que le Comité d'examen pose effectivement les questions que le Parlement souhaite poser et approfondit les questions sur lesquelles il veut des rapports. Pour que cela soit possible, le Comité soumet le plan suivant pour étude.

14.5 Plan pour les cinq prochaines années

Le Comité estime que le Parlement devrait avoir un rôle permanent à jouer dans l'examen des organismes de sécurité et de renseignement autres que le SCRS. Plusieurs de ces organismes ont des pouvoirs importants; ils peuvent empiéter sur les droits et libertés des Canadiens et devraient donc être examinés de plus près par le Parlement. De nombreux Canadiens s'attendent à juste titre à ce que leurs élus défendent leurs intérêts et soient pleinement informés des activités des organismes comme le SCRS. On ne saurait remplacer des parlementaires démocratiquement élus par un comité de conseillers privés.

Le Comité reconnaît que certains s'opposent à la création d'un Comité parlementaire permanent de la sécurité et du renseignement. Le Comité comprend cette réticence. Il estime cependant que les événements récents d'Europe de l'Est font pencher la balance en faveur d'une plus grande ouverture. Il est maintenant temps que le Parlement joue un rôle plus important et soit pleinement informé.

Le Comité a étudié diverses solutions et, après mûre réflexion, hésite pour l'instant à faire une recommandation précise sur la façon dont le Parlement devrait examiner les questions canadiennes de sécurité et de renseignement à longue échéance. En conséquence, les recommandations qui suivent sont proposées à titre de mesure provisoire pour les cinq prochaines années et devraient permettre de tirer le plus grand profit de l'expérience acquise jusqu'ici.

RECOMMANDATION N° 107

Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes crée un sous-comité permanent chargé uniquement des questions de sécurité et de renseignement.

Le Comité est conscient de la nécessité de garder certaines informations secrètes. Pour limiter la circulation des renseignements classifiés au sein du Parlement, le Comité estime que le nombre des membres du sous-comité proposé devrait être le plus petit possible.

Le Comité estime qu'il doit, dans le cadre de son obligation légale, se demander si l'examen auquel il a procédé a été suffisamment complet. Le Comité a entrepris un certain nombre d'enquêtes pour compléter ses audiences publiques. Certaines ont donné de meilleurs résultats que d'autres. Des entrevues de documentation ont permis d'obtenir des renseignements généraux utiles concernant le rôle et les fonctions des membres des organismes canadiens de sécurité et de renseignement, ce qu'ont également permis les séances d'information à huis clos offertes par des représentants de divers ministères et organismes gouvernementaux. Les audiences publiques ont été utiles dans la mesure où elles ont permis aux membres du Comité d'avoir une idée des préoccupations actuelles des Canadiens. Le comité a reçu de nombreux mémoires sérieux et bien étayés de la part de particuliers et d'organisations.   cet égard, le Comité a été particulièrement bien second  par le CSARS. Le Comité estime qu'il a pu faire le meilleur travail possible pour ce qui est de procéder à un examen complet des dispositions des deux lois, compte tenu des diverses contraintes auxquelles il était soumis.

Le Comité est moins sûr d'avoir pu évaluer comme il se doit l'application de la *Loi sur le SCRS*. D'importants documents qui auraient permis au Comité d'arriver à des conclusions suffisamment sûres n'ont pas été mis à sa disposition. Le Comité n'a pas pu examiner les directives écrites du ministre, les rapports annuels du directeur, les certificats de l'Inspecteur général ou d'autres rapports produits par son bureau, ou encore les rapports spéciaux du CSARS, surtout ceux concernant la manière de fonctionner des diverses directions du Service. Exception faite d'une séance spéciale d'information à huis clos faite par la GRC sur ses responsabilités en matière de sécurité, le personnel du Comité n'a pas pu assister aux séances d'information dans des locaux protégés. Le Comité estime donc qu'il n'a pas pu examiner en détail le rôle des principaux participants du gouvernement dans l'appareil de sécurité et de renseignement.

14.4 Besoins futurs

Du fait de cette expérience et étant donné qu'il n'a pas pu s'acquitter de ses obligations envers le Parlement en ce qui concerne l'examen de l'application de la *Loi sur le SCRS*, le Comité estime qu'il faudrait maintenant prendre des mesures pour faire en sorte que le Parlement ait de plus grands pouvoirs d'examen et de surveillance dans ce domaine. Le Parlement doit avoir les moyens de comprendre et d'examiner les opérations du Service et d'obtenir de la part des organismes d'examen les renseignements qu'il juge nécessaires pour rendre le Service vraiment responsable.

Si elles sont adoptées, les recommandations contenues dans ce rapport devraient rendre l'Inspecteur général du SCRS un peu plus indépendant, et permettre au CSARS d'avoir accès à plus d'information et d'avoir un mandat d'examen plus étendu. Le Parlement avait espéré que les rapports du CSARS seraient parfaitement intelligibles. Or, il est évident que ce n'est pas le cas à l'heure actuelle; et le CSARS ne peut pas non plus

14.1 Généralités

Le Parlement n'a joué qu'un rôle mineur dans le contrôle et l'examen des activités des organismes canadiens de sécurité et de renseignement. Même dans ses fonctions les plus classiques—l'examen approfondi des budgets ministériels et le vote des crédits—la participation du Parlement est restée minimale en ce qui a trait à la sécurité et au renseignement. Tout ce qu'on lui dit du SCRS est contenu en une seule ligne dans le budget principal des dépenses.

Cette absence de participation s'explique pour diverses raisons et, avant tout, peut-être parce qu'on a toujours considéré que les questions de sécurité nationale étaient la prérogative de la Couronne, et non du Parlement. À cela s'est ajouté le fait que les organismes de renseignement doivent agir dans le plus grand secret pour être efficaces et qu'en portant à la connaissance du Parlement ces questions, on risque non seulement de politiser les affaires, mais également de nuire à l'État en réduisant l'efficacité de ses défenses.

Les enquêtes publiques des commissions Keable et McDonald ont stimulé l'activité parlementaire dans ce domaine. Après l'adoption de la *Loi sur le SCRS* en 1984, le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes a entendu assez régulièrement des témoignages du solliciteur général, du directeur du SCRS, du CSARS et de l'inspecteur général. Entre 1986 et 1989, le Sénat a mené deux enquêtes importantes sur le terrorisme et la sécurité publique. Le Parlement a également remplacé la *Loi sur les mesures de guerre* par la *Loi sur les mesures d'urgence*.

14.2 Les obligations actuelles

Le Parlement s'est imposé un certain nombre d'obligations légales en adoptant la *Loi sur le SCRS* et à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Le solliciteur général doit désormais déposer le Rapport annuel du CSARS devant le Parlement, dans les quinze jours de session parlementaire suivant sa réception. Cela a attiré l'attention du Parlement et de la population sur le renseignement de sécurité.

Enfin, l'article 56 de la *Loi sur le SCRS* et l'article 7 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* exigent du Parlement qu'il crée un comité ayant pour objectif particulier de procéder à «un examen complet des dispositions et de l'application» des deux lois et de présenter au Parlement un rapport sur cet examen.

dossiers relatifs à la sécurité nationale, mais qu'il soit tenu de les transmettre à la Commission des plaintes du public contre la GRC.

RECOMMANDATION N° 106

Le Comité recommande que le CSARS soit habilité à demander à la Commission des plaintes du public contre la GRC de faire enquête au sujet des plaintes relatives à des questions liées à la sécurité nationale.

NOTES

1. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), *Rapport annuel 1985-1986*, p. 7.
2. Voir par exemple, Richard Cleroux, «RCMP Security Team Could Rival CSIS», *The Globe and Mail*, 4 juillet 1989, p. A1-A2.
3. Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages* du Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, fascicule N° 17, 22 février 1990, p. 7-8.
4. Dennis Trudeau et Ray Fichaud, «RCMP Officer Suspected of Tipping off Drug Investigations», *Newswatch*, CBMT, 5 avril 1990.

contenues dans ce document devraient grandement contribuer à empêcher la tenue d'interrogatoires injustifiés par les officiers des sections d'enquêtes sur la sécurité nationale.

Le Comité s'est également penché sur un troisième cas, à savoir l'arrestation d'un officier possédant vingt années d'expérience dans la GRC, en poste à la division régionale de la DESN à Montréal. Deux chefs d'accusation de corruption, neuf chefs d'accusation d'abus de confiance et un de trafic de cocaïne avaient été portés contre cet officier. Selon les reportages des médias, l'officier était accusé d'avoir accepté de l'argent en échange de renseignements et d'avoir fourni des informations au sujet d'enquêtes confidentielles menées par la GRC. D'après l'un des reportages télévisés, «les accusations criminelles portées contre lui n'étaient pas directement reliées à ses fonctions dans le domaine de la sécurité nationale»⁴.

Le Comité s'est adressé directement au commissaire de la GRC à ce sujet, afin de déterminer : a) si les accusations étaient liées de quelque façon que ce soit aux fonctions de l'officier au sein de la DESN; b) si la divulgation de renseignements confidentiels au sujet d'enquêtes menées par la GRC constituait une menace envers la sécurité du Canada. Le commissaire a confirmé par écrit au Comité que les accusations criminelles «n'étaient aucunement reliées aux fonctions de l'officier à titre de membre de la DESN». Il a déclaré de plus :

nous sommes d'avis, de même que le SCRS et d'autres organismes avec lesquels nous avons des contacts, que les actions de l'officier n'ont pas menacé la sécurité du Canada.

Le commissaire a également informé le Comité qu'il s'était renseigné auprès de toutes les divisions de la Gendarmerie pour savoir si d'autres agents exerçant des fonctions relatives à la sécurité nationale avaient été accusés ou punis depuis le 16 juillet 1984. Il a déclaré que les divisions n'étaient au courant d'aucune accusation ou mesure disciplinaire.

Le Comité reconnaît que le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC et certains membres de son personnel ont une longue expérience dans ce genre d'examen. Il pense néanmoins que leur fonction première est d'examiner les plaintes du public. Et cette fonction va devenir d'autant plus importante que la Commission sera mieux connue. Le Comité ne recommande donc pas de confier de responsabilités supplémentaires à la Commission dans ce domaine. Au chapitre XI, il a recommandé que le CSARS examine les activités de la GRC qui ont rapport avec la sécurité (Recommandation n° 88).

RECOMMANDATION N° 105

Le Comité recommande que le CSARS soit autorisé à recevoir des plaintes concernant la conduite des agents de la GRC affectés à des

Le premier cas concernait «l'interrogatoire» que M. Gordon Thomas, correspondant du *London Sunday Express* et auteur de *Journey into Madness* — un ouvrage portant sur les expériences de lavage de cerveau menées par la CIA — avait subi à l'aéroport de Mirabel. Dans ce cas, le président du *Newspaper Guild of America*, M. Charles Dale, avait déposé une plainte au nom du journaliste. M. Dale soutenait que M. Thomas avait été détenu sans motif valable pour une période d'une à deux heures et qu'il avait été interrogé au sujet de ses sources. Selon M. Dale, cela constituait du harcèlement injustifié, contrevenant aux dispositions de la Charte et mettait directement en jeu la liberté de la presse. Le président de la commission constitua un comité chargé d'entendre cette plainte, mais M. Thomas s'est dit peu disposé à revenir au Canada pour comparaître devant ce comité. Le Comité croit que les comités constitués par le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC devraient pouvoir voyager à l'étranger pour entendre des témoignages, lorsque l'intérêt public le justifie. Le Comité de surveillance a reconnu qu'il avait depuis adopté cette pratique.

Le deuxième cas concernait des questions posées par des agents de la DESN lors d'une visite au Bureau d'information du Salvador à Vancouver, en mai 1989. Selon les journaux, ces agents ont posé des questions au sujet d'activités de collecte de fonds, de contacts avec l'Armée nationale de libération du Faribundo Marti (FMLNA) et des tournées de conférences organisées par le Bureau d'information². Dans sa lettre, le Comité demandait à savoir : i) si la commission avait reçu une plainte à ce sujet; ii) si les représentants du Bureau d'information connaissaient l'existence de la Commission des plaintes du public contre la GRC; iii) si la Commission avait envisagé de mener une enquête dans l'intérêt public. Par ces questions, le Comité cherchait à déterminer si une infraction en matière de sécurité avait été commise et, si oui, laquelle; si les questions posées par les officiers de la GRC avaient eu un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'expression des Canadiens; et si les officiers de la GRC avaient commis des actes répréhensibles durant leur enquête.

Lorsque M. Gosse témoigna devant le Comité, il ne répondit pas complètement aux questions soulevées par le Comité. Bien qu'il ait indiqué que la Commission n'ait reçu aucune plainte et que l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique lui ait fait savoir que les représentants du Bureau d'information du Salvador étaient au courant de la possibilité de déposer une plainte, il s'est limité à déclarer ce qui suit :

Dans ce cas-ci, j'ai pensé introduire une plainte, mais j'y ai finalement renoncé, parce que les représentants du Bureau d'information du Salvador n'y tenaient pas plus que ceux de l'Association des libertés civiles de Colombie-Britannique, et par ailleurs, nous avons énormément d'autres questions à régler. J'ai donc réfléchi à la situation et décidé de ne pas y donner de suite³.

Le Comité a deux observations à formuler concernant cette affaire. Premièrement, il a des raisons de soupçonner que l'interrogatoire pourrait avoir eu un effet «dissuasif» sur les activités du Bureau d'information du Salvador. Deuxièmement, le Comité aimerait féliciter la GRC d'avoir diffusé, en décembre 1989, un énoncé de politique général sur son Programme d'enquêtes relatives à la sécurité nationale. Il croit que les lignes directrices

servi à établir des mécanismes visant à tenir la Gendarmerie responsable devant le public de la conduite de ses quelque 18 000 membres. Conformément à la partie VI de la loi modifiée, la Commission des plaintes du public contre la GRC fut constituée en décembre 1986. Cette Commission est un organisme administratif indépendant, distinct de la GRC, qui a pour fonction de recevoir les plaintes déposées contre les membres de la GRC (que ceux-ci soient employés par la Gendarmerie à titre d'officiers fédéraux ou aux termes de contrats provinciaux ou municipaux), d'examiner ces plaintes et de faire enquête.

Tout membre du public peut présenter à la GRC, à l'administration provinciale compétente ou directement à la Commission, une plainte concernant la conduite, dans l'exercice des fonctions prévues à la loi, de tout membre de la Gendarmerie. Il n'est pas obligatoire pour le plaignant d'être mêlé directement à l'affaire en cause. De plus, le président de la commission a le pouvoir d'introduire lui-même une plainte. Ceci peut se faire, par exemple, lorsqu'une personne dépose une plainte dans l'exercice de ses fonctions, ou lorsqu'un plaignant désire garder l'anonymat. Une récente décision de la division de première instance de la Cour fédérale du Canada confirma le droit de la Commission d'enquêter sur des plaintes concernant des activités survenues avant la modification de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

Il faut signaler que l'article 45.43 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* confère également à la commission le pouvoir d'enquêter sur une plainte ou de tenir une audience au sujet d'une plainte, lorsque le président le juge opportun dans l'intérêt public. La commission a établi des règles de procédure concernant la tenue de telles audiences.

Le président de la Commission est nommé à titre d'administrateur général en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Une des tâches du M. Richard Gosse, le président actuel, est de présenter au solliciteur général du Canada un rapport annuel qui doit être déposé devant les deux chambres du Parlement.

13.3 L'intérêt du comité pour la commission des plaintes du public contre la GRC

Le Comité s'est intéressé aux travaux de la commission, parce que ni le CSARS ni l'inspecteur général du SCRS n'a le pouvoir d'examiner les activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

Le Comité a adressé trois lettres à M. Gosse. Deux de ces lettres portaient sur des cas particuliers; la troisième avait trait au rôle de la Commission et visait à obtenir de M. Gosse des renseignements sur des enquêtes qu'il aurait pu mener sur la conduite d'agents de la GRC, dans l'exercice de leurs fonctions en vertu de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Avant la création de la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DESN) et de ses divisions régionales en 1988, ces officiers faisaient partie de la Direction du renseignement sur l'activité criminelle nationale, de ses divisions régionales, ou d'autres secteurs exerçant des fonctions en matière de protection.

L'audition des plaintes — La commission des plaintes du public contre la GRC

13.1 Historique

En 1974, le gouvernement fédéral créa une commission, présidée par le juge René Marin, afin d'enquêter sur les procédures de la GRC relatives à la discipline, au règlement des griefs et au traitement des plaintes du public contre la Gendarmerie. Le rapport de cette commission, publié en 1976, recommandait que la GRC continue de faire enquête sur les plaintes, mais qu'un ombudsman de la police fédérale soit nommé et habilité à mener des enquêtes et à instituer des tribunaux chargés de tenir des audiences publiques pour déterminer le bien-fondé des plaintes.

À la suite de nombreuses allégations de méfaits, le gouvernement fédéral créa en 1977 une nouvelle commission chargée d'enquêter sur certaines activités de la GRC. Bien que la commission McDonald se soit penchée surtout sur les activités du Service de sécurité, elle conclut également, dans son rapport final publié en 1981, que la police devrait avoir le pouvoir d'enquêter sur les plaintes et elle recommanda qu'un Bureau de l'inspecteur des pratiques policières soit créé au sein du ministère du Solliciteur général et que l'inspecteur rende compte régulièrement au ministre.

Le CSARS conclut en 1986 que la capacité de la GRC en matière de renseignement de sécurité était telle que «la Gendarmerie pouvait mener ses activités parallèlement à celles du SCRS, ce qui risquait de faire double emploi et même d'entrer en conflit avec le rôle primordial que le Parlement avait confié au Service». Le CSARS constata également :

Par comparaison, [...] le contrôle indépendant exercé sur la GRC est minime : il n'y a ni inspecteur général, ni comité de surveillance, ni rapport annuel présenté au Parlement, ni recours indépendant offert au public. D'autre part les critères permettant d'obtenir des mandats judiciaires pour intercepter les communications sont moins sévères¹.

13.2 La création de la commission des plaintes du public contre la GRC

Malgré la présentation de plusieurs projets de loi, ce n'est qu'en mars 1986 que le Parlement a modifié la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Cette modification a

- présente des observations au comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.
15. *Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et Joseph Chiarelli*, Exposé des points judiciaires, Cour Suprême du Canada, paragraphe 43.
 16. Voir : (droit commercial) *Magnasonic Canada Ltd. c. Anti-Dumping Tribunal*, (1972) C.F. 1239, 30 D.L.R. 118 (C.A.), ainsi que la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, S.C. 1988, c. 56, art. 43-49.
 - (santé mentale) *Re Egglestone & Mousseau and Advisory Review Board* (1983) 150 D.L.R. (3d) 86 (Ont. H.C. Div. Ct.).
 - (Loi sur l'accès à l'information) *Hunter et la Consommation et les Corporations*, non publié, 1^{er} mars 1990, dossier T-1998-87, F.C. (1^{ère} inst.).
 17. CSARS, *Rapport annuel 1988-1989*, p. 49.
 18. *Thomson c. la Reine* [1988], 3 C.F. 108 (C.A.); *Thomson c. la Reine* [1989], 1 C.F. 86 1^{ère} inst.; *Thomson c. la Reine*, non publié, 17 mai 1990, dossier n° A-748-88, Cour d'appel fédérale.
 19. Canada, Débats de la Chambre des Communes, 6 juin 1984.
 20. *Thomson c. la Reine* [1988], 3 C.F. 108 (C.A.), p. 136-138.
 21. CANADA, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, fascicule n° 9, 2 avril 1984, p. 14.
 22. Réponse du CSARS aux questions du Comité spécial, en date du 11 janvier 1990, p. 16.
 23. *ASIO Act*, paragraphe 72(2).
 24. *Royal Commission on Intelligence and Security* (The Hope Commission), deuxième rapport, 1978, p. 95.

NOTES

1. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie Royale du Canada (Commission McDonald, 1981), Deuxième rapport, volume 2, p. 812.

2. *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C., 1985, ch. C-23, telle que modifiée, article 38.

3. *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, paragraphe 45.37.

4. Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du solliciteur général*, fascicule n° 30, 24 avril 1990, p. 16 et 18.

5. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Modifications à la Loi sur le SCRS—Propositions au Comité spécial de la Chambre des communes* 1989, p. 11.

6. *Ibid.*, p. 11-12.

7. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Immigration Screening Activities of the Canadian Security Intelligence Service*, 18 janvier 1988, obtenu en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, p. 7-8.

8. Rapport de la Commission McDonald, deuxième rapport, volume 2.

9. Conversation du 22 mai 1990 avec l'agent principal des plaintes du CSARS.

10. *Chiarelli c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, non publié, 23 février 1990, dossier n° A-219-89 (Cour d'appel fédérale).

11. *Ibid.*, p. 1 et 2 de la décision du juge Stone.

12. *Ibid.*, p. 4 de la décision du juge Stone.

13. *Ibid.*

14. Le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* stipule :

48.(2) Au cours d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de la partie, le plaignant, le directeur et l'administrateur général concerné doivent avoir la possibilité de présenter des observations et des éléments de preuve au comité de surveillance ainsi que d'être entendu en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat; toutefois, nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne

Le Comité recommande que des procédures spéciales soient établies en vertu de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur la Cour fédérale* afin de permettre le transfert à la Cour d'appel fédérale des dossiers et documents du CSARS, sans que leur nature ne soit rendue publique et, au besoin, sans même que leur existence ou leur absence ne soit mentionnée.

Comité a communiqué. Le remboursement des frais pourrait être assumé par le Solliciteur général, mais ni le SCRS ni aucun ministre ne seraient remboursés de leurs frais, car ceci reviendrait à pénaliser les plaignants qui exercent leur droit en faisant appel au CSARS.

RECOMMANDATION N° 102

Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de façon que le CSARS puisse rembourser de ses frais le défendeur qui a obtenu gain de cause devant lui.

12.7 Examen judiciaire des décisions du CSARS

Les demandes de révision judiciaire peuvent être présentées à la Cour fédérale en vertu de l'article 18 ou 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le partage des responsabilités de la Cour Fédérale entre la Section de première instance et la Cour d'appel fédérale a créé une certaine confusion et a fait l'objet de critiques. Le Comité a été informé d'un certain nombre de cas touchant la *Loi sur le SCRS*, pour lesquels les plaignants ont dû présenter plus d'une demande à la Cour fédérale en raison de problèmes de compétence. Du fait de ce partage de compétence, l'issue des procédures entamées devant la Cour fédérale est trop souvent incertaine.

Le CSARS a recommandé dans son mémoire au Comité que, si l'une de ses décisions est contestée devant la Cour fédérale, la Cour d'appel fédérale devrait avoir compétence exclusive, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le Comité de surveillance a aussi recommandé que la Cour d'appel fédérale ait le pouvoir d'examiner tous les documents et dossiers qui sont sous le contrôle du CSARS, et que des mécanismes soient autorisés afin de permettre le transfert des dossiers et documents du CSARS à la Cour d'appel fédérale sans que leur nature ne soit rendue publique et, au besoin, sans même que l'existence ou l'absence de ces documents ne soit mentionnée. Le Comité de surveillance a proposé ces modifications afin que l'examen judiciaire de ses décisions soit plus juste et plus efficace. Le Comité accepte les propositions du CSARS et, en conséquence, formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION N° 103

Le Comité recommande que la *Loi sur la Cour fédérale* soit modifiée de façon à ce que dans le cas d'un examen judiciaire, la Cour d'appel fédérale ait compétence exclusive en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et qu'elle ait le droit d'examiner tout rapport du CSARS en vertu de l'article 42, ou tout rapport concernant les droits d'un particulier, en vertu de l'article 41, ainsi que tous les documents pertinents.

12.6.3 Aide juridique ou financière

Il peut arriver qu'un plaignant soit incapable de retenir les services juridiques dont il a besoin par l'intermédiaire d'un programme provincial d'aide juridique et que, par conséquent, il doive témoigner devant le CSARS sans être accompagné d'un avocat. Bien entendu, le rôle de l'avocat du Comité de surveillance consiste, entre autres, à défendre le demandeur. Mais, étant donné les réserves exprimées plus haut au sujet du double rôle de l'avocat du CSARS, le Comité estime qu'il y a lieu de procéder autrement pour fournir des conseils juridiques indépendants aux demandeurs. Aussi, le Comité propose que le Comité de surveillance soit autorisé à fournir une aide juridique ou financière à tout demandeur qui est incapable de retenir de lui-même les services d'un avocat ou de profiter d'un programme provincial d'aide juridique. Une telle assistance devrait être fonction du bien-fondé du cas dont est saisi le Comité de surveillance ainsi que des besoins financiers du plaignant.

En vertu des dispositions de la *Security Intelligence Organization Act*, le procureur général de l'Australie peut, s'il est convaincu que le rejet de la demande nuirait au plaignant, autoriser que le Commonwealth accorde à cette personne, soit inconditionnellement, soit sous réserve des conditions que le Procureur général aura fixées, une aide juridique ou financière déterminée par le Procureur général qui lui permettra d'engager des poursuites judiciaires²³.

Cette disposition permet au procureur général de l'Australie de fournir une aide juridique ou financière dans le cadre des audiences du tribunal d'appel en matière de sécurité (*Security Appeals Tribunal*). La *British Columbia Law Union* a indiqué qu'elle appuyait l'inclusion d'une proposition semblable dans la *Loi sur le SCRS*.

RECOMMANDATION N° 101

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité d'autoriser le CSARS à fournir une aide financière ou juridique à quiconque en a besoin pour soumettre son cas au comité de surveillance.

12.6.4 Remboursement des frais

La Commission australienne royale d'enquête sur le renseignement de sécurité recommandait, dans son rapport de 1978, que le gouvernement dédommage toute personne dont la demande d'habilitation de sécurité aura été rejetée injustement²⁴. Le Comité est d'avis que des dispositions semblables devraient être adoptées pour dédommager de ses frais un plaignant qui a obtenu gain de cause devant le CSARS. Enfin, le Comité estime que le CSARS devrait pouvoir rembourser un plaignant qui, à son avis, a réussi à plaider sa cause avec succès. Cette recommandation a été approuvée par le Professeur Murray Rankin et par la *British Columbia Law Union* dans leurs témoignages devant le Comité, ainsi que par tous les plaignants et avocats avec lesquels le personnel du

plainte auprès du CSARS et, bien que celui-ci lui ait donné raison, il lui fallut attendre plus d'un an avant que le ministre ne rendit une décision et l'informât qu'elle devait reprendre le processus à zéro (bien qu'elle ait eu la permission de faire sa demande en territoire canadien).

12.6.2 Rapports et résumés du comité visés par l'Article 55

Selon l'article 55 de la *Loi sur le SCRS* :

55. Le Comité de surveillance consulte le directeur en vue de l'observation de l'article 37 pour l'établissement :

- a) des résumés visés à l'article 46 de la présente loi, au paragraphe 45(6) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, au paragraphe 19(5) de la *Loi sur la citoyenneté* ou aux paragraphes 39(6) ou 81(5) de la *Loi sur l'immigration*;

- b) des rapports visés à l'alinéa 52(1)b), au paragraphe 52(2) ou à l'article 53 de la présente loi, au paragraphe 46(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, au paragraphe 19(6) de la *Loi sur la citoyenneté* ou aux paragraphes 39(1) ou 81(8) de la *Loi sur l'immigration*.

L'article 55 prévoit donc qu'avant de publier tout rapport ou résumé, le Comité de surveillance doit consulter le directeur du Service pour s'assurer que ce qu'il désire publier ne contient ni information ni sources d'information qui, si elle était divulguée, nuirait à la sécurité du Canada. Il semble toutefois qu'au cours des années, le Comité de surveillance ait passé outre à l'avis du directeur et ait fait rapport de ce qu'il jugeait approprié. Lorsqu'il comparut devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques en 1984, l'ancien solliciteur général, l'honorable Robert Kaplan, s'est dit d'avis que le CSARS pouvait, s'il le voulait, se passer de l'avis du directeur²¹.

Malgré l'intention apparente du Parlement, il est arrivé que le Comité de surveillance et le Service ne s'entendent pas sur la communication de renseignements à des plaignants. Dans ses réponses écrites aux questions du Comité, le Comité de surveillance a fait remarquer qu'il était arrivé, à la suite de décisions du CSARS de communiquer des renseignements à un plaignant (aux termes de l'article 55), que le Service se soit retiré de l'affaire pour éviter de les divulguer²².

Une telle issue n'est pas satisfaisante. Le Comité de surveillance, en tant que tribunal indépendant, spécialisé et composé de membres du Conseil privé, devrait avoir le dernier mot sur ce qui peut être intégré à ses résumés ou rapports. La pratique actuelle qui consiste à consulter le directeur du Service est toutefois utile et devrait être maintenue. Le Comité a déjà présenté une recommandation à ce sujet au chapitre XI (Recommandation n° 94).

À ce stade, la seule réserve du Comité sur cette question est de savoir si les conclusions du CSARS devraient avoir un effet exécutoire dans les cas d'enquête en vertu de la Loi sur la citoyenneté, de la *Loi sur l'immigration et de la Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le Comité est au courant d'une affaire relevant de la *Loi sur l'immigration* qui soulève certaines questions. Cette affaire, dont on a déjà parlé dans le présent chapitre, met en cause une personne qui avait présenté une demande de résidence permanente depuis le Canada. Il y a environ quatre ans, Emploi et Immigration Canada lui a fait parvenir un avis l'informant qu'elle devait quitter le pays. Cette personne déposa une

Le Comité recommande de modifier le paragraphe 52(2) de la Loi sur le SCRS de façon que les décisions rendues par le CSARS au sujet des habitations de sécurité soient définitives et que les administrateurs généraux soient tenus de s'y conformer.

RECOMMANDATION N° 100

Le Comité estime qu'il faudrait modifier le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le SCRS* afin de conférer un caractère exécutoire aux décisions du CSARS. Le Comité croit que de nouvelles poursuites à ce sujet sont une perte d'argent pour toutes les parties en cause.

Les membres du Comité s'inquiètent de ce que cette question soit encore contestée devant les tribunaux. En fait, au moment de la rédaction du présent rapport, ils ont entendu dire que le ministre de la Justice allait demander à la Cour suprême du Canada l'autorisation d'interjeter appel de la décision rendue dans l'affaire *Thomson*. Les membres du Comité ont aussi eu vent d'une affaire mettant en cause le directeur du SCRS et une personne qui avait postulé un emploi auprès de l'organisme mais qui s'était vue refuser une habilitation de sécurité. La personne a porté plainte auprès du CSARS, lequel a par la suite recommandé au SCRS d'accorder l'habilitation de sécurité au plaignant. Le directeur du SCRS ayant refusé la recommandation du Comité de surveillance, le plaignant a intenté une poursuite au civil contre le Service.

SCRS.

Comme l'a expliqué la Cour d'appel fédérale dans la première décision qu'elle a rendue au sujet de l'affaire *Thomson*, la procédure compliquée prévue dans la *Loi sur le SCRS* pour l'examen de la décision d'un ministre tend à confirmer que le Parlement voulait donner au plaignant un recours exécutoire et non pas simplement la possibilité de faire valoir ses arguments et de prendre connaissance des motifs du refus²⁰. En fait, le Comité croit que, pour exprimer ses intentions plus clairement, il aurait suffi au Parlement d'utiliser le mot « décision » plutôt que « recommandation » dans la *Loi sur le*

grief si la mesure est adoptée. En outre, je signale au député que le projet de loi prévoit déjà une procédure d'étude de griefs qui n'existe nulle part ailleurs pour l'instant et qui permettra à quiconque juge avoir été lésé par le Service de sécurité de se faire entendre si le comité de surveillance le juge à-propos, et c'est au comité que reviendra la décision. Ces personnes pourront faire rectifier leur dossier et obtenir que justice soit faite¹⁹.

12.6 Accroissement des pouvoirs du comité de surveillance

On aborde dans cette partie plusieurs questions touchant les pouvoirs du CSARS dans le processus de traitement des plaintes. À titre de tribunal spécialisé chargé d'examiner les questions de sécurité, de faire enquête et de rendre des décisions, le CSARS a acquis pas mal d'expérience et de compétence dans l'exercice de ses diverses fonctions. C'est un tribunal unique qui, malgré certaines réserves exprimées dans le présent chapitre, devrait disposer de pouvoirs accrus.

12.6.1 Caractère exécutoire des recommandations du CSARS

Le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le SCRS* est libellé en ces termes :

52.(2) A l'issue d'une enquête sur une plainte présentée en vertu de l'article 42, le comité de surveillance envoie au ministre, au directeur, à l'administrateur général concerné et au plaignant un rapport des recommandations qu'il juge indiquées et des conclusions qu'il juge à-propos de communiquer au plaignant.

La question de savoir si les administrateurs généraux sont liés par les recommandations du CSARS a fait l'objet de très longues contestations. Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, le CSARS a recommandé de modifier le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le SCRS* de façon que les décisions qu'il rend au sujet des cotes de sécurité soient sans appel et que les administrateurs généraux soient tenus de s'y conformer. Cette question a déjà fait l'objet de nombreuses contestations devant la Cour fédérale, notamment dans l'affaire *Thomson*¹⁸.

Dans le cadre de diverses poursuites intentées devant les tribunaux, certains ont fait valoir que le CSARS est un organisme quasi-judiciaire indépendant qui a les compétences voulues pour entendre des causes concernant la sécurité nationale. Si les administrateurs généraux peuvent continuer de passer outre aux recommandations du CSARS, l'indépendance de ce Comité s'en trouvera diminuée. Certains croient par ailleurs que, dans la mesure où les membres du Comité de surveillance sont des Conseillers privés, la Loi sur le SCRS a transféré au CSARS l'ancienne prérogative de la Couronne à l'égard des questions touchant la sécurité nationale et les cotes de sécurité. Pour cette raison, et étant donné le processus prévu dans la loi, les recommandations du Comité de surveillance devraient être exécutoires.

En outre, quand on examine l'histoire du pouvoir du CSARS de faire des recommandations, on constate que l'intention des législateurs était de conférer un caractère exécutoire à ces recommandations. En réponse à une question posée à la Chambre des communes en 1984 sur le rôle du CSARS, l'ancien solliciteur général du Canada, l'honorable Robert Kaplan, avait déclaré :

Quelqu'un qui se voit refuser un emploi ou de l'avancement au sein du gouvernement pour des motifs de sécurité nationale aura le droit de présenter un

par son propre avocat plutôt que par un inconnu. On peut vraisemblablement mettre sur pied un système qui permettrait aux avocats des plaignants d'obtenir une habilitation de sécurité. Bien qu'on puisse craindre la création d'un «Barreau d'avocats à cote de sécurité», les plaignants auraient en tout cas l'assurance que leur avocat les défend bien. Le Comité est au courant de situations où des renseignements confidentiels sont divulgués à l'avocat à la condition que celui-ci ne les dévoile pas à son client. Cette pratique est approuvée dans les causes concernant le droit commercial, la santé mentale et l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, afin de permettre à l'avocat de bien préparer son dossier¹⁶. Le Comité estime donc qu'en autorisant les avocats des plaignants à assister, après un contrôle de sécurité, aux travaux du CSARS, on réglerait les problèmes associés à la divulgation induite de renseignements aux plaignants.

Le Comité propose aussi que le CSARS continue de faire appel au groupe d'avocats ayant une habilitation sécuritaire, car ceux-ci jouent un rôle important, notamment dans les cas où des particuliers veulent se défendre eux-mêmes au cours d'une audience du CSARS.

12.5.3 *Droit d'être représenté par un avocat*

Le Comité a appris que des personnes sommées de comparaître devant le CSARS auraient témoigné devant celui-ci sans l'aide d'un avocat. Le président de l'Association des employés du SCRS a exprimé ses inquiétudes à ce sujet lorsqu'il a témoigné devant le Comité et insisté pour que les enquêteurs du SCRS aient le droit d'être accompagnés d'un avocat lorsqu'ils comparaissent à titre de témoins devant le CSARS.

Le CSARS a aussi signalé à plusieurs reprises, et notamment dans le cas de plaintes concernant le refus d'une habilitation sécuritaire à un membre du ministère de la Défense nationale, que l'individu comparaissait non accompagné. Comme on peut le lire dans son rapport annuel de 1988-1989, «Il est renversant de voir, à nos audiences, une jeune recrue, incapable de se payer un avocat, croiser le fer avec les meilleurs avocats et détectives que les Forces peuvent s'offrir»¹⁷.

Le Comité estime que toute personne sommée de comparaître devant le Comité de surveillance devrait pouvoir être représentée par un avocat. Il n'est peut-être pas toujours souhaitable de confier à un avocat du SCRS le soin de défendre les intérêts d'un employé du SCRS, étant donné que les intérêts respectifs de l'employeur et de l'employé peuvent parfois être incompatibles. Le Comité a constaté qu'aux termes du paragraphe 70(5) de l'*Australian Security Intelligence Organization Act*, une personne sommée de comparaître devant le tribunal responsable des appels en matière de sécurité peut demander à être représentée par un avocat. Le Comité estime qu'il faudrait inclure une disposition analogue dans la *Loi sur le SCRS*.

Le Comité suggère que le CSARS examine ses règles de procédure afin d'évaluer si on peut les modifier pour régler cette question.

administratifs qui entendent des témoignages en privé ou qui autorisent la divulgation limitée de renseignements confidentiels et de leurs sources. En effet, le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* se retrouve non seulement dans diverses parties de la *Loi sur l'immigration*, mais aussi dans des dispositions de la *Loi sur la citoyenneté* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. On trouve aussi des dispositions semblables dans d'autres lois fédérales, notamment la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur l'accès à l'information*, et la *Loi sur la preuve au Canada*.

Les questions soulevées dans la décision *Chiarelli* sont liées à la conciliation ou à l'équilibre des intérêts qui doit être assuré dans les lois susmentionnées. Dans son «Exposé des points judiciaires» présentée à la Cour suprême du Canada relativement à sa demande d'autorisation d'interjeter appel, la Couronne a noté que :

L'appel proposé soulève carrément la question importante de l'«équilibre» qui doit être précisé dans les lois autorisant une divulgation limitée de renseignements confidentiels et de leurs sources, ainsi que la question de savoir si, et dans quelle mesure, des critères pertinents peuvent être élaborés par les tribunaux et inclus dans leurs règles. Le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* et les autres dispositions semblables constituent un mécanisme important qui risque de devenir inutilisable si l'on ne peut préserver le caractère confidentiel des renseignements et des sources. Ces dispositions statutaires visent à protéger l'intérêt public en ce qui a trait à la sécurité nationale et à d'autres questions. Leur validité est une importante question publique qui mérite l'attention de la [Cour suprême du Canada]¹⁵.

Le Comité est d'accord pour dire que la décision *Chiarelli* soulève de graves questions sur la nécessité de concilier, d'une part, l'intérêt qu'a l'État à protéger les renseignements liés à la sécurité nationale, ainsi que leurs sources et, d'autre part, le droit d'une personne de connaître les allégations dont elle fait l'objet, de façon à pouvoir se défendre le plus efficacement possible. Le Comité estime que le CSARS devrait s'efforcer de définir des critères qui tiennent compte des divers intérêts.

Le Comité accepte la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Chiarelli*. Sans présumer de la décision de la Cour suprême du Canada, le Comité croit qu'il y a lieu de reformuler le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS*. Il a examiné les modifications proposées au CSARS dans une opinion rédigée par des conseillers juridiques. Le nombre considérable de points qui ont été soulevés dans les projets de modification confirme la difficulté de concilier les intérêts du SCRS, du gouvernement, du CSARS, du plaignant et du public en général.

Le Comité estime qu'il incombe au CSARS, à titre de premier intervenant, d'établir cet équilibre aux fins de ses audiences. Il l'invite en outre à solliciter des avis de l'extérieur afin de régler ce problème.

Enfin, le Comité estime que le CSARS devrait envisager la possibilité de donner une habilitation sécuritaire à l'avocat du plaignant et de lui permettre d'assister à toutes les procédures. Le Comité estime qu'il est préférable que le plaignant se fasse représenter

M. Chiarelli et son avocat ne purent assister aux audiences pendant que la GRC témoignait. M. Chiarelli reçut un résumé des témoignages entendus à huis clos, bien que le membre présent du CSARS ait indiqué qu'il était mécontent des procédures imposées par la loi.

Au mois d'octobre 1987, le CSARS informa M. Chiarelli qu'il avait envoyé au Gouverneur en conseil un rapport appuyant la constatation originale faite par le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. En conséquence, le rapport recommandait qu'une attestation soit délivrée en vertu de l'article 83 de la *Loi sur l'immigration*. Lorsqu'une telle attestation est produite, la Commission d'appel de l'immigration doit rejeter tout appel fondé sur des raisons d'ordre humanitaire. L'avocat de M. Chiarelli indiqua alors son intention de soulever des questions d'ordre constitutionnel relativement à la procédure. De son côté, la Commission d'appel de l'immigration renvoya un certain nombre de questions d'ordre constitutionnel à la Cour d'appel fédérale.

Les trois juges de la Cour d'appel fédérale conclurent que lors de la délivrance de l'attestation en vertu de l'article 83, on avait enfreint les droits constitutionnels de M. Chiarelli parce que le Comité de surveillance n'avait pas respecté les exigences de cet article¹¹. Les juges ne furent toutefois pas unanimes sur la question de savoir si l'infraction pouvait constituer une limite raisonnable en vertu de l'article 1 de la *Charte*.

Le juge Stone déclara au nom de la majorité que, dans le cadre des audiences du CSARS, on n'avait pas su concilier l'intérêt de l'État à protéger les sources policières et le droit d'une personne à la justice fondamentale. Il souligna que la disposition en cause :

[...] est un déni total des droits de la personne en faveur de l'intérêt de l'État. La disposition aurait pu permettre d'atteindre les objectifs visés tout en empiétant beaucoup moins sur les droits de l'appelant, en prévoyant un mécanisme permettant de concilier les intérêts des deux parties, plutôt qu'en rejetant totalement les droits de l'appelant. En conséquence, la disposition porte atteinte, de façon sensible, aux droits de l'appelant¹².

Le juge Stone déclara aussi :

il peut fort bien y avoir des circonstances où la divulgation d'informations est inévitable pour établir l'innocence de la personne. Dans de telles circonstances, à mon avis, l'atteinte au droit en cause est disproportionnée avec l'objectif visé¹³.

Le juge Stone conclut en déclarant que le paragraphe 82.2(3) de la *Loi sur l'immigration*, qui prescrit les limites s'appliquant au paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS*, n'était pas justifié en vertu de l'article 1 de la *Charte*¹⁴.

12.5.2 Un problème épineux

Le Comité reconnaît que les difficultés posées par l'affaire Chiarelli concernent non seulement les audiences du CSARS, mais possiblement celles d'autres tribunaux

En vertu des dispositions de la *Loi sur l'immigration*, M. Chiarelli avait le droit de demander la tenue d'une enquête par le CSARS et de présenter des arguments. L'enquête débuta à l'été de 1987 et des audiences eurent lieu en septembre de la même année.

Avant de présenter les suggestions du Comité, il est important d'examiner l'affaire *Chiarelli c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*¹⁰, dont la Cour d'appel fédérale a été saisie. M. Chiarelli était accusé de participer à des activités de crime organisé au Canada. Au mois de février 1987, le solliciteur général et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration présentèrent un rapport conjoint au CSARS en vertu des anciens articles 82.1 et 83 de la *Loi sur l'immigration* (maintenant les articles 81 et 82), dans lequel ils concluaient qu'ils avaient des motifs raisonnables de croire que M. Chiarelli était mêlé à des activités de crime organisé.

12.5.1 Incidence de la décision *Chiarelli*

Malgré les efforts du CSARS et des avocats du SCRS, ce processus est imparfait. Non seulement un plaignant doit-il se fier à un parfait étranger pour défendre ses intérêts en son absence, mais plusieurs avocats ont dit que les renseignements fournis dans les résumés des témoignages sont souvent insuffisants pour leur permettre de comprendre et de préparer leur dossier.

Des avocats ayant représenté des personnes devant le CSARS ont remis en question le rôle du «conseiller du comité». Ils n'ont pas pu dire si le conseiller du CSARS représentait bien les intérêts de leurs clients pendant les procédures à huis clos. En outre, de nombreux avocats ont indiqué au personnel du Comité qu'ils n'étaient pas satisfaits des renseignements qui leur étaient révélés pendant les audiences du CSARS. Dans certains cas, ces renseignements étaient tellement insuffisants qu'ils avaient beaucoup de mal à préparer leur dossier. Il semble que les conseillers du CSARS ne peuvent révéler à un plaignant ou à son avocat le genre de questions qui ont été posées ni les questions et les éléments de preuve discutés en l'absence des parties. Ne peut être divulgué au plaignant et à son avocat qu'un résumé des témoignages, après que le contenu de ce résumé ait été approuvé par le conseiller du CSARS et le SCRS.

Les conseillers du Comité peuvent contre-interroger des témoins au nom d'un plaignant absent. Le CSARS a également le pouvoir de fournir des «résumés» des témoignages entendus à huis clos, et le conseiller du CSARS peut jouer un rôle important dans le processus de négociation qui précède la divulgation de ces renseignements à un plaignant.

une liste de vingt-quatre avocats et de trois avocates dans les diverses régions du pays qui peuvent être appelés à agir à titre de «conseiller du Comité»; tous ces avocats ont une cote de sécurité de niveau III (très secret). Le Comité de surveillance en embauche, au besoin, pendant les enquêtes et les audiences. Ces avocats jouent le rôle de «l'avocat du diable» pendant les procédures à huis clos. Ce processus a été établi afin de permettre la présentation d'éléments de preuve secrets en l'absence du plaignant et de son avocat.

question de procédure importante qui est entrée en jeu dans sa décision. Bien sûr, cette façon de procéder s'appliquerait aussi dans le cas du maintien par le CSARS d'une objection formulée par la partie plaignante.

12.4.6 Publication des décisions du CSARS

Le Comité croit que le CSARS peut améliorer les résumés de cas publiés dans ses rapports annuels. Ceux-ci ne donnent actuellement qu'un aperçu très rapide de la plainte. Ils ne contiennent aucune description du genre de témoignage entendu, des questions qui ont été soulevées ni des divers experts juridiques auxquels les membres du CSARS se sont fiés pour rendre leurs décisions. Et surtout, comme les résumés ne fournissent pas les « motifs » des décisions rendues dans chaque cas, celles-ci n'ont guère de valeur comme précédents.

Plus le CSARS entendra de causes, plus le besoin d'établir une forme utile de jurisprudence sur laquelle les plaignants et les avocats participant aux audiences pourront se fonder se fera sentir. Le respect de la vie privée d'une personne dont la cause est entendue par le Comité de surveillance est de première importance. On a tout de même des exemples de cas rendus publics qui protègent adéquatement la personne intéressée. Par exemple, il s'est créé une jurisprudence complète et utile à partir d'affaires entendues par divers organismes provinciaux et mettant en cause de jeunes contrevenants en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, et des travailleurs blessés. Cette jurisprudence a été établie sans que soit dévoilée l'identité des personnes en cause. Le Comité croit que cela pourrait et devrait se faire à l'égard des causes entendues par le CSARS.

Le Comité propose que le CSARS envisage l'élaboration d'une forme utile de jurisprudence qui serait publiée dans ses rapports annuels, ou sous une autre forme convenable, et qui comprendrait les renseignements suivants :

- genre de cause entendue;
 - membres du comité entendant la cause;
 - nombre de témoins et d'éléments de preuve;
 - genre de témoignages entendus;
 - décisions en matière de procédure;
 - lois, règlements, politiques citées;
 - jurisprudence citée;
 - termes interprétés.
- 12.5 Le rôle de l'avocat

Le rôle de l'avocat dans le processus de plainte est très important pour le plaignant ou la personne faisant l'objet d'un rapport négatif en matière de sécurité. Le CSARS tient

12.4.5 Expliquer les objections ou le refus d'exercer certains pouvoirs

L'article 50 de la *Loi sur le SCRS* confère au CSRS les pouvoirs suivants en matière d'enquêtes sur les plaintes :

50. Le Comité de surveillance a, dans ses enquêtes sur les plaintes présentées en vertu de la présente partie, le pouvoir :

- a) d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous serment et à produire les pièces qu'il juge indispensables pour instruire et examiner à fond les plaintes, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives;

- b) de faire prêter serment;

- c) de recevoir des éléments de preuve ou des informations par déclaration verbale ou écrite sous serment ou par tout autre moyen qu'il estime indiqué, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux.

Ces dispositions semblent permettre à une personne d'être entendue par le CSARS, ou encore au CSARS lui-même de convoquer des témoins. Il est donc quelque peu surprenant que cette disposition de la *Loi sur le SCRS* n'ait été utilisée qu'une seule fois. Dans ce cas, bien que la personne ait été assignée à comparaître par le Comité de surveillance, il semble que l'assignation ne lui ait pas été signifiée. Il paraît que ces pouvoirs d'assignation ne sont pas utilisés parce que la plupart des témoins acceptent d'eux-mêmes de comparaître devant le Comité de surveillance.

Il est arrivé que les avocats des plaignants demandent qu'un témoin soit assigné à comparaître et que le Comité de surveillance refuse de se prévaloir de ses pouvoirs à cet égard. Ce qui est inquiétant ici, c'est que le Comité de surveillance n'a pas expliqué pourquoi il avait refusé d'assigner le témoin à comparaître. Lorsqu'une telle demande est présentée, le Comité estime que le CSARS devrait accepter d'entendre les arguments de l'avocat et expliquer pourquoi il refuse d'assigner une personne à comparaître.

Un conseiller juridique avec lequel le personnel du Comité a communiqué a soulevé un problème semblable quant au maintien des objections. Par exemple, si l'avocat du SCRS s'oppose à ce qu'un témoin réponde à certaines questions, il semble que les présidents de séance du CSARS maintiennent l'objection sans entendre les arguments de l'avocat ou expliquer les motifs de leur décision. Une telle pratique risque de contrevenir aux règles de justice naturelle ou aux droits reconnus par la *Charte*. On pourrait corriger cette situation en modifiant la procédure de manière à permettre aux avocats de présenter des arguments au sujet des objections et à obliger le CSARS à expliquer par écrit toute

12.4.2 *Traitement des plaintes multiples*

Le Comité croit comprendre que si le CSARS est saisi d'une plainte, toute conduite subséquente du SCRS qui donne lieu à une autre plainte peut être considérée comme étant la cause d'une nouvelle plainte. Cette question a été portée à la connaissance du Comité par une personne qui a déposé plusieurs plaintes auprès du Comité de surveillance. Par exemple, une personne qui a déposé une plainte initiale en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* et qui désire, par la suite, déposer une deuxième plainte découlant du même ensemble de circonstances, peut être obligée, en vertu du régime actuel, de répéter le processus de recours au directeur du Service, d'attendre une réponse, et de communiquer ensuite avec le Comité de surveillance. Il est évident que cette discussion sera superflue, si la recommandation 95 formulée plus haut est mise en oeuvre.

Le Comité croit que la façon la plus efficace d'examiner plus d'une plainte consisterait à étudier les plaintes connexes comme un ensemble plutôt que comme des cas séparés. Le CSARS devrait regrouper les plaintes multiples issues d'un même ensemble de circonstances. Ceci hâterait le traitement des plaintes et faciliterait le travail du CSARS lorsqu'il doit s'occuper de plaintes connexes dans le cadre d'une même enquête ou audience.

12.4.3 *Informar les plaignants du progrès de leurs plaintes*

Le CSARS fait de son mieux pour tenir les personnes intéressées au courant de l'état de leurs plaintes ou des enquêtes qui s'y rapportent. Dans le cas des personnes qui ne sont pas représentées par un avocat, il incombe en outre au CSARS ou à ses avocats de tenir le plaignant au courant de la situation. Malgré tout, il y a eu des cas où les plaignants n'ont pas été informés adéquatement. Le CSARS n'est cependant pas seul à blâmer car de nombreux facteurs peuvent contribuer aux retards et expliquer pourquoi un plaignant n'a pas été tenu au courant.

Quoi qu'il en soit, le CSARS devrait s'efforcer de préciser aux plaignants les diverses étapes du traitement d'une plainte et informer ceux-ci du stade où la plainte en est rendue.

12.4.4 *Droit du plaignant de défendre sa cause*

Le Comité n'ignore pas que, à l'occasion, le plaignant n'a pas pu exposer son cas au Comité de surveillance. On craint que cette pratique n'amène le CSARS à prendre des décisions sans avoir pleinement connaissance du point de vue et des preuves de l'intéressé.

Puisque le CSARS s'efforce d'agir comme un organisme quasi-judiciaire, il devrait permettre à un plaignant de plaider pleinement sa cause. Le fait de l'en empêcher pourrait constituer une atteinte à la justice naturelle et aux droits reconnus dans la *Charte*.

Par ailleurs, un certain nombre de conseillers juridiques consultés par le personnel du Comité ont affirmé que dans les cas où un membre formule une opinion divergente, la divergence devrait être indiquée dans le rapport communiqué à la personne concernée. Rien ne permet de croire qu'il ne puisse se produire, si ce n'est pas déjà arrivé, qu'un membre du CSARS veuille faire part de son opinion divergente à la personne concernée. À cet égard, bien que le Comité ignore si cela s'est déjà produit, des dispositions devraient être prises pour permettre que les opinions divergentes soient communiquées à un plaignant ou à la personne visée par la recommandation du CSARS.

La Commission McDonald avait recommandé qu'un tribunal soit constitué de cinq membres, dont trois pourraient entendre les appels en matière de sécurité⁸. Le Comité craint qu'avec un nombre pair de membres du CSARS on aboutisse à une impasse. En outre, suite aux réponses à son questionnaire, le Comité estime que des comités formés de deux personnes au lieu de trois risquent davantage de s'en remettre « au plus petit dénominateur commun ».

Conformément aux « règles de procédure » concernant les plaintes prévues aux articles 41 et 42 de la *Loi sur le SCRS* ou les rapports établis en vertu des dispositions connexes de la *Loi sur l'immigration*, de la *Loi sur la citoyenneté* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le président du Comité de surveillance doit désigner un ou plusieurs membres du CSARS pour instruire une plainte ou faire enquête sur un rapport. Il ressort que, dans de nombreux cas, seulement deux membres du CSARS ont siégé lors de l'audition d'une affaire.

12.4.1 Audition des plaintes—Opinions dissidentes

Le Comité a été informé de plusieurs autres problèmes touchant la formulation de plaintes qui, même s'ils ne font pas l'objet de recommandations précises, méritent d'être soulignés. Le Comité estime que le CSARS devrait s'occuper sans tarder des points qui suivent et envisager de réviser ses « Règles de procédure » ainsi que sa façon de traiter les plaintes.

12.4 Le processus des plaintes—Questions de procédure

Le Comité estime que la *Loi sur l'immigration* devrait être modifiée afin de permettre à toute personne faisant l'objet d'une décision défavorable de la CEIC, qui repose en tout ou en partie sur un rapport de sécurité obtenu auprès du SCRS, de soumettre son cas au CSARS pour que celui-ci puisse procéder à une enquête conforme aux dispositions actuelles des articles 39 et 81 de la *Loi sur l'immigration*. Le Comité croit aussi que toute personne faisant l'objet d'une décision défavorable de la CEIC, qui repose en tout ou en partie sur un rapport de sécurité obtenu auprès du SCRS, soit avisée qu'elle a le droit de porter plainte auprès du Comité de surveillance.

accordée à un niveau inférieur au niveau requis ou est ramenée à un niveau inférieur, l'administrateur général ou toute autre personne rendant cette décision envoie, dans les dix jours suivant la décision, un avis pour informer l'intéressé du refus de l'habilitation de sécurité au niveau exigé et de son droit, en vertu du présent article, de porter plainte auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

12.3.4 Enquêtes concernant l'immigration

Une des questions portées à la connaissance du Comité concerne les personnes qui peuvent faire l'objet de décisions de la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) en vue de leur expulsion du Canada, bien qu'elles n'aient pas fait l'objet d'un rapport en vertu des articles 39 et 81 de la *Loi sur l'immigration*. Cette situation semble découler des circonstances suivantes.

Comme le soulignait le CSARS dans son Rapport du 18 janvier 1988, intitulé *Immigration Screening Activities of the Canadian Security Intelligence Service*, et préparé suite aux recommandations contenues dans le neuvième rapport du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes :

Dans les cas où un candidat n'appartient pas nettement aux catégories non admissibles du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'immigration*, mais où il existe néanmoins un «suspçon», le SCRS rédigera et transmettra à la CEIC un mémoire d'information dans lequel il fera tout simplement part à cette commission de ses soupçons sans toutefois lui recommander un rejet de la demande. Cependant, si le SCRS considère qu'un candidat appartient à une ou plusieurs des catégories non admissibles au sens du paragraphe 19(1), il établira et transmettra un «mémoire de refus» spécifiant la preuve retenue contre le candidat, accompagnée d'une recommandation visant le rejet de sa demande d'immigration. En règle générale, la CEIC n'admet pas les candidats qui font l'objet de mémoires d'information ou de refus⁷.

Le Comité croit que la CEIC se sert des mémoires d'information et de rejet rédigés par le Service pour contourner la procédure d'enquête prévue aux termes de l'alinéa 38 c) de la *Loi sur le SCRS*. Dans un cas examiné le personnel du Comité, une personne qui se trouvait au Canada en vertu d'un permis du Ministère a été avisée qu'elle devait quitter le Canada ou faire face à la déportation. La lettre de la CEIC ne précisait pas les raisons de cette décision. C'est seulement après que la personne se fut renseignée auprès du CSARS, ce qui amena le Comité de surveillance à s'enquérir auprès du SCRS, que l'on a pu établir que la décision de la CEIC se fondait sur un rapport du SCRS.

Le Comité est d'avis que ce procédé de la CEIC fait obstacle au processus établi en vertu de la *Loi sur l'immigration* qui permet à une personne visée par une attestation de sécurité de défendre sa cause devant le CSARS.

de sécurité, alors que d'autres en ont pleinement le droit. Il est courant de nos jours que le refus d'une habilitation de sécurité ait des répercussions à long terme sur ses perspectives d'emploi d'une personne. Quoi qu'il en soit [...] aucun Canadien ou aucun immigrant reçu ne devrait voir sa loyauté remise en question au point de ne pouvoir obtenir une habilitation de sécurité sans avoir automatiquement le droit d'appeler auprès du Comité de surveillance⁵.

Le Comité de surveillance a recommandé que les paragraphes 42(1) et (2) de la *Loi sur le SCRS* soient abrogés et remplacés par ce qui suit :

42.(1) Lorsqu'une habilitation de sécurité, exigée à une fin quelconque par le gouvernement du Canada à l'égard d'une personne, est refusée, est accordée à un niveau inférieur au niveau requis ou est ramenée à un niveau inférieur, l'administrateur général ou toute autre personne rendant cette décision envoie, dans les dix jours suivant la décision, un avis pour informer l'intéressé du refus de l'habilitation de sécurité au niveau exigé et de son droit, en vertu du présent article, de porter plainte auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Le reste de l'article 42 exigerait des modifications corrélatives mineures⁶.

Le Comité souscrit à cette recommandation du CSARS concernant le droit de tout Canadien ou immigrant reçu à qui l'on refuse une habilitation de sécurité de porter plainte auprès du CSARS. Le Comité sait que le CSARS n'a pu, à l'occasion, traiter les plaintes déposées de bonne foi par suite du refus d'une habilitation de sécurité, parce qu'il n'a pas la compétence pour le faire. Par exemple, le CSARS ne peut entendre une plainte déposée en vertu de l'article 42, à moins qu'un administrateur général n'ait pris à l'égard du requérant une décision de renvoi, de rétrogradation, de mutation ou d'opposition à l'engagement, advancement ou mutation [ou] d'opposition à un contrat de fourniture de biens ou de services⁷.

Comme le CSARS interprète habituellement à la lettre la disposition susmentionnée, bon nombre de requérants sont sans recours lorsqu'ils veulent déposer une plainte concernant le refus d'une habilitation de sécurité. Ainsi, cette restriction s'avère injuste, pour certaines personnes qui, malgré de longs états de service au gouvernement fédéral, ne peuvent obtenir justice auprès du CSARS à cause d'une lacune technique dans la loi.

Le Comité propose que la recommandation pertinente du CSARS soit adoptée intégralement.

RECOMMANDATION N° 99

Le Comité recommande que les paragraphes 42(1) et (2) de la *Loi sur le SCRS* soient abrogés et remplacés par ce qui suit :

42.(1) Lorsqu'une habilitation de sécurité, exigée à une fin quelconque par le gouvernement du Canada à l'égard d'une personne, est refusée, est

Le Comité a appris que, dans certains cas, le Service a mis beaucoup de temps à faire l'enquête préalable à l'habilitation sécuritaire. Dans ces situations, le Service porte gravement préjudice à la personne qui ne peut travailler tant que les enquêtes exigées ne sont pas terminées. Quiconque se trouve dans une telle situation devrait pouvoir faire appel au Comité de surveillance.

Le directeur du SCRS, au cours de son témoignage devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, a mentionné que le délai nécessaire à l'obtention d'une habilitation de sécurité pour les niveaux un et deux, était d'environ trois mois. Par ailleurs, quiconque a besoin d'une habilitation de niveau ultra-secret doit attendre de six à sept mois. Le directeur actuel aimerait réduire les délais à trente jours⁴.

Le Comité reconnaît que le SCRS fait des efforts considérables pour réduire le temps nécessaire à l'exécution des enquêtes de sécurité et qu'un grand nombre des causes de retard sont indépendantes de sa volonté. Il estime néanmoins que toute personne faisant l'objet d'une enquête de sécurité devrait pouvoir adresser une plainte au Comité de surveillance en cas de délai excessif ou lorsque l'enquête n'est pas achevée dans un délai raisonnable.

RECOMMANDATION N° 97

Le Comité recommande que l'article 42 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié de façon à permettre au Comité de surveillance de recevoir et d'examiner les plaintes portées par les personnes qui n'ont pu obtenir du SCRS une habilitation de sécurité dans un délai raisonnable et qui se voient refuser un emploi ou sont renvoyées, rétrogradées, mutées, ou se voient refuser une promotion ou une mutation, ou encore se font refuser un contrat de fourniture de biens ou de services au gouvernement du Canada.

RECOMMANDATION N° 98

Le Comité recommande que, si le retard mis par le SCRS à fournir une habilitation de sécurité équivaut à un refus déguisé d'embaucher le plaignant, le CSARS puisse envoyer une recommandation à l'administrateur général, en vertu de l'article 52 de la *Loi sur le SCRS*, et que cette recommandation ait un caractère exécutoire.

12.3.3 *Plaintes en vertu de l'article 42 — Qui a le droit de porter plainte?*

Comme le faisait remarquer le Comité de surveillance dans son mémoire au Comité :

Il ne devrait pas y avoir de catégorie de Canadiens ou d'immigrants reçus qui n'ont pas le droit de se plaindre au CSARS lorsqu'on leur refuse une habilitation

du directeur du Service ou que celui-ci ait eu le temps raisonnable, de l'avis du Comité, d'y répondre. Aux termes des dispositions de la *Loi sur le SCRS* relatives aux plaintes concernant le refus d'une habilitation de sécurité ou aux enquêtes sur des questions relevant de la *Loi sur l'immigration*, de la *Loi sur la citoyenneté* ou de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il n'est pas nécessaire que la plainte soit déposée d'abord auprès du directeur du Service.

Le Comité estime que les dispositions actuelles de l'article 41 qui exigent qu'on informe d'abord le Directeur sont inutiles. Une personne peut facilement être intimidée ou découragée de présenter une plainte si elle doit d'abord communiquer avec le directeur du Service, à plus forte raison si elle vient se plaindre d'actes illicites du Service et qu'elle fait partie de son effectif. Le Comité pense que cette exigence risque de retarder le processus. En effet, le Comité a appris que des plaignants avaient quelquefois dû attendre plusieurs semaines avant de recevoir une réponse du directeur du Service.

Le processus actuel n'a d'autre objet que d'informer le directeur du SCRS qu'une plainte a été faite et de lui permettre de répondre le premier au plaignant. Le Comité croit savoir que le premier directeur du Service a jugé que cette exigence était mal conçue au départ. Il est aussi possible que les plaintes ne soient pas vues ou traitées par le directeur.

RECOMMANDATION N° 95

Le Comité recommande que l'alinéa 41(1)a) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié de sorte que les plaignants puissent s'adresser directement au CSARS et que celui-ci ait le pouvoir discrétionnaire d'informer le directeur du SCRS qu'une plainte a été portée contre le Service.

Le Comité estime en outre qu'en tant qu'organisme enquêteur indépendant, le CSARS devrait pouvoir déposer lui-même des plaintes. Ainsi, si au cours d'une enquête qu'il effectue à la suite d'une plainte, il met au jour des motifs pour une autre plainte (par exemple, si le SCRS prend trop de temps à répondre à une demande d'information ou de documents), le Comité de surveillance devrait pouvoir déposer sa propre plainte contre le Service. À cet égard, il convient de noter qu'en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC peut déposer une plainte lorsqu'il est convaincu d'avoir des motifs raisonnables de le faire³.

RECOMMANDATION N° 96

Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de sorte que le CSARS puisse déposer ses propres plaintes contre le Service.

12.3.2 *Plaintes en vertu de l'article 42 — Retard indu*

L'article 42 prévoit qu'une personne peut porter plainte si on lui a refusé une habilitation de sécurité nécessaire pour obtenir ou conserver un emploi auprès du gouvernement fédéral.

12.2 Les fonctions du comité de surveillance

En plus de surveiller les activités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le CSARS instruit plusieurs sortes de plaintes et fait rapport de ses conclusions au solliciteur général. Comme tribunal, il fait enquête et formule des recommandations sur toute plainte portée contre le Service (article 41), de même que sur toute plainte concernant un refus d'accorder une habilitation de sécurité (article 42). Le CSARS doit aussi faire enquête au sujet des rapports visés à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* ou aux articles 39 et 81 de la *Loi sur l'immigration*, et sur tous les dossiers qui lui sont transmis en vertu de l'article 45 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*².

Lorsqu'il fait fonction de tribunal, le CSARS utilise des règles de procédure qui ont été adoptées en mars 1985. Ces règles ont été établies pour lui donner des lignes de conduite plus précises et lui permettre de s'acquitter de ses fonctions en vertu de l'alinéa 38c) de la *Loi sur le SCRS*.

12.3 Le dépôt d'une plainte – Élargissement de la compétence du CSARS

12.3.1 Plaintes faites en vertu de l'article 41

L'article 41 de la *Loi sur le SCRS* prévoit que :

41.1) Toute personne peut porter plainte contre des activités du Service auprès du comité de surveillance; celui-ci, sous réserve du paragraphe (2), fait enquête à la condition de s'assurer au préalable de ce qui suit :

a) d'une part, la plainte a été présentée au directeur sans que ce dernier ait répondu dans un délai jugé normal par le comité ou ait fourni une réponse qui satisfasse le plaignant;

b) d'autre part, la plainte n'est pas frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi.

(2) Le Comité de surveillance ne peut enquêter sur une plainte qui constitue un grief susceptible d'être réglé par la procédure de griefs établie en vertu de la présente loi ou de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, 1984, ch. 21, art. 41.

Les plaintes portées contre le Service sont les seules pour lesquelles le plaignant doit d'abord informer le directeur du SCRS de son intention. Le Comité de surveillance ne peut faire enquête au sujet d'une telle plainte avant que le plaignant ait reçu une réponse

Les plaintes et le comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité

12.1 Méthodologie et introduction

Dans le présent chapitre, le Comité se penche sur le processus d'examen des plaintes reçues par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS ou Comité de surveillance). À cet égard, il examine les règles prévues par la loi et les procédures suivies par le Comité de surveillance, de même que certains des problèmes que le processus d'examen des plaintes a lui-même fait ressortir.

Avant de se pencher sur le processus d'examen des plaintes du CSARS, le Comité a examiné la documentation pertinente du droit et des sciences sociales, en plus de communiquer avec un certain nombre de personnes qui avaient travaillé pour le CSARS ou qui avaient comparu devant lui. Le Comité a également demandé l'opinion de plaignants et d'avocats au moyen d'un questionnaire que le Comité de surveillance leur a fait parvenir. Il a communiqué avec certaines de ces personnes et, dans certains cas, a approfondi l'étude de problèmes particuliers. Le Comité a également reçu des témoignages concernant le rôle du CSARS et le processus d'examen des plaintes.

C'est la Commission McDonald qui, la première, a proposé en 1981 la création d'un tribunal administratif chargé d'entendre les plaintes au sujet du Service du renseignement de sécurité. La Commission avait recommandé qu'une commission d'appel de la sécurité entende les appels concernant l'emploi dans la fonction publique, l'immigration et la citoyenneté. Elle avait également recommandé que :

- a) la Commission d'appel de la sécurité soit composée de cinq membres nommés par le gouverneur en conseil, trois d'entre eux pouvant se réunir pour entendre les appels;
- b) le président de la Commission soit un juge de la Cour fédérale;
- c) les autres membres ne soient pas déjà à l'emploi d'un ministère ou organisme fédéral¹.

Un bon nombre des recommandations de la Commission McDonald semblent avoir guidé le Parlement dans l'établissement de son premier tribunal d'appel de la sécurité, appelé le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS).

Le Comité recommande qu'on modifie l'article 54 de la *Loi sur le SCRS* pour permettre au CSARS de présenter n'importe quand des rapports spéciaux au président de chacune des chambres pour dépôt au Parlement.

Le Comité estime en outre qu'il faudrait préciser davantage du CSARS. Il considère que les obligations imposées au CSARS en vertu de l'article 55 de la *Loi sur le SCRS* sont fondées sur la prudence. Cet article exige en effet que, avant de publier certains résumés et rapports, le CSARS consulte le directeur du SCRS pour ne pas divulguer des renseignements qui pourraient mettre en jeu la sécurité nationale. Le Comité sait que le CSARS et le directeur ont interprété cet article différemment. De l'avis du Comité, le but de cet article est de permettre au CSARS de consulter une source capable de lui indiquer rapidement si la divulgation de tel ou tel renseignement pourrait nuire à la sécurité nationale. Le Comité ne croit que l'intention du Parlement était de permettre au directeur de déterminer les éléments à inclure ou à ne pas inclure dans les rapports ou résumés du CSARS. Le Comité estime que c'est là la prérogative du CSARS. La question est évidemment très délicate, cependant. Certes, le CSARS devrait être attentif à toute recommandation du directeur visant la suppression de parties de résumés ou de rapports pour des raisons de sécurité nationale. Mais il croit fermement qu'en cas de divergence d'opinion, c'est au Comité de surveillance de décider.

RECOMMANDATION N° 94

Le Comité recommande qu'on modifie l'article 55 de la *Loi sur le SCRS* afin de préciser qu'avant de décider du contenu des déclarations ou rapports prévus à cet article, le CSARS doit consulter le directeur du SCRS pour s'assurer que rien n'entreint l'article 37, et que c'est au CSARS de trancher la question en cas de divergence de vue.

NOTES

1. Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent de la justice et du solliciteur général, fascicule n° 29, avril 1990, p. 5.

2. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport présenté au solliciteur général du Canada, aux termes de l'article 54, sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier, 1988, p. 13.

Le rapport expurgé du CSARS intitulé *Activités du Service canadien du renseignement de sécurité concernant la sélection des immigrants*, de janvier 1988, a trop de passages retranchés pour que le Comité puisse faire des observations utiles.

C'est le rapport le plus récent du CSARS, au sujet de l'entrevue concernant les Innus, qui suscite le plus d'inquiétude parmi les membres du Comité. Cette inquiétude vient non seulement de la nature du rapport lui-même—ce qu'il dit, ce qu'il tait, ainsi que les techniques de recherche qui semblent avoir été employées—mais également de ce que le rapport a fait dire aux membres du CSARS à propos des commentaires du solliciteur général lorsqu'il a rendu public le rapport et à propos des liens du CSARS avec le Parlement.

De l'avis du Comité, le rapport laisse donc de nombreuses questions sans réponse. Sans doute y a-t-il des circonstances atténuantes. Le président sortant du CSARS a peut-être exigé que le rapport soit présenté au ministre avant l'expiration de son mandat, ce qui a pu inciter le personnel à hâter la rédaction du rapport. Certainement, le rapport n'est pas rédigé dans la prose soigneusement pesée qui caractérise maints rapports du CSARS.

Ce qui est plus inquiétant, c'est que le Comité s'est rendu compte, lorsque le CSARS a comparu devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, que le CSARS n'était pas d'accord avec l'interprétation que le Solliciteur général avait donnée du rapport. Comme le CSARS n'en avait jamais parlé en public, un membre du Comité permanent a dit que cela remettrait en doute la confiance dans le CSARS. Le Comité sait que le CSARS en aura plus long à dire à ce sujet dans son prochain rapport annuel.

Le Comité est d'avis qu'il convient d'améliorer deux aspects de la façon dont le SCRS rend compte au Parlement. L'un concerne les rapports hiérarchiques du CSARS. L'autre a trait à son rapport avec le Parlement. Le Comité convient que le Solliciteur général doit pouvoir demander au CSARS de procéder à certains examens et que la décision de rendre publics les compte rendus de ces examens doit étre laissée à la discrétion du solliciteur général, mais il ne croit pas que le CSARS devrait remettre au solliciteur général ses rapports annuels ou les rapports spéciaux qu'il produit.

En vertu de l'article 54, le CSARS peut, à sa discrétion, fournir au ministre un rapport sur toute question qui relève de sa compétence. Rien dans cet article n'oblige le ministre à divulguer au Parlement le contenu du rapport. Par ailleurs, le CSARS ne peut se prononcer ouvertement au sujet de commentaires faits en public par le solliciteur général. Le comité est d'avis qu'il faut remédier à cette situation et que le CSARS devrait disposer des mêmes pouvoirs que le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information en ce qui concerne les rapports au Parlement.

Lorsque le Comité demanda au Solliciteur général de lui communiquer les rapports du CSARS, il n'eut pas plus de succès.

Le Comité en a tiré les conclusions générales qui suivent. En examinant les rapports annuels du CSARS, le Comité s'est rendu compte que les premiers sont beaucoup plus critiques à l'égard du Service que les plus récents. Ceci porte à croire que les rapports récents avaient moins de raisons d'être critiques. Peut-être est-ce vrai, mais on pourrait aussi tirer des conclusions moins charitables. Le Comité ne croit pas qu'il a pu examiner les rapports annuels de manière suffisamment détaillée pour se prononcer sur la question.

Ensuite, le Comité a eu accès à un trop petit nombre de rapports spéciaux du CSARS pour qu'il puisse tirer des conclusions sur l'ensemble des rapports rédigés en vertu de l'article 54. Par exemple, le Comité a trouvé que la version expurgée du rapport du 14 avril 1986, intitulé *Dix-huit mois après la séparation : une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes*, et le rapport subséquent intitulé *Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du Service canadien du renseignement de sécurité*, daté de juin 1987, étaient fouillés, informatifs, minutieux et, pour autant que le Comité puisse en juger, impartiaux et utiles.

Tout comme pour le rapport intitulé *Pour corriger une situation*, le rapport intitulé *Rapport présenté, aux termes de l'article 54, au Solliciteur général du Canada sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier* (l'affaire Boivin), daté du 25 mars 1988, a été écrit précisément en vue d'être livré au public par le Solliciteur général du Canada. Il s'inspire en grande partie des renseignements fournis par l'inspecteur général à la demande du CSARS aux termes du paragraphe 40a). Étant donné que le Comité n'a pu consulter les documents originaux fournis par l'inspecteur général, le Comité n'est pas en mesure d'évaluer la contribution du CSARS à l'analyse présentée dans son rapport. Il peut dire toutefois que l'effet du rapport provisoire présenté par l'inspecteur général au Solliciteur général a été tel que le Solliciteur général a dû donner des instructions au directeur sur l'élaboration d'une politique de conservation et d'élimination des dossiers et sur le recours à des sources humaines comme M. Boivin.

Parmi ses conclusions dans l'affaire Boivin, voici ce que déclare le CSARS :

En tardant à réagir aux révélations étonnantes faites par M. Boivin, le samedi 30 mai 1987, au sujet de l'imminence de sérieux actes criminels, le SCRS a non seulement contrevenu à ses politiques, mais il a manqué de bon sens².

Il n'est nullement question de cette affaire dans la réponse écrite du CSARS aux demandes d'information du Comité sur les actes illicites ayant pu être commis par des employés du Service. C'est là un point intéressant puisque le directeur du SCRS, répondant à la même question, a déclaré ce qui suit :

En 1987, une source du SCRS a contacté son correspondant pour l'informer qu'il était en possession de bâtons de dynamite. L'activité illicite possible, dans cette affaire, a trait au conseil que le correspondant a donné à la source.

- «SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement», juin 1989 (540 pages/SECRET).
- «A Review of CSIS Policy and Practices Relating to Unauthorized Disclosures of Classified Information», août 1989 (SECRET).*
- «Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information», octobre 1989.
- «Examen du programme de contre-espionnage du SCRS», octobre 1989 (700 pages).
- «Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone», novembre 1989.
- C. AUTRES RAPPORTS

- «The Security and Intelligence Network in the Government of Canada: A Description», janvier 1987 (61 pages/SECRET).
- «Counter-Subversion», août 1987. (350 pages/SECRET).
- «Modifications à la Loi sur le SCRS : Propositions au Comité spécial de la Chambre des communes, 1989», septembre 1989.

Outre ses rapports annuels, le CSARS a rédigé, à l'intention du public, des rapports sur son examen des langues officielles et des relations de travail, ainsi que sur son examen de l'enquête sur le mouvement ouvrier effectuée par le SCRS. En ce qui concerne ses examens de la dotation en personnel et de la formation, de la sélection des immigrants, ainsi que de l'entrevue concernant les Innus et de l'enquête sur l'extrémisme autochtone, des versions censurées des rapports originaux ont été communiquées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Pour ce qui est d'évaluer tous les rapports préparés par le CSARS, tâche que le Comité considérerait un des éléments clés de son examen général, le Comité s'est heurté à des obstacles insurmontables. En effet, le CSARS a informé le Comité que, selon lui, il violerait la *Loi sur le SCRS* s'il communiquait l'un quelconque de ses rapports au Comité. Par la suite, les membres du Comité ne manqueraient pas de trouver ironiques les remarques du nouveau président du CSARS lorsqu'il comparut devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général à propos du budget principal du CSARS :

Enfin, monsieur le Président, j'aimerais vous assurer ainsi que les membres de votre comité que mes collègues et moi continuons de croire que, dans la plus grande partie de notre travail, et surtout dans notre examen des activités opérationnelles du SCRS, nous agissons en votre nom. Nous continuerons d'examiner en profondeur les activités du SCRS, et nous tenterons à la fois de poser à ce dernier les questions que vous voulez nous poser ainsi que de répondre à celles que vous poserez aussi complètement et aussi ouvertement que possible¹.

LISTE DES RAPPORTS DU CSARS

A. RAPPORTS ANNUELS:

1984-85
1985-86
1986-87
1987-88
1988-89

B. RAPPORTS AUX TERMES DE L'ARTICLE 54:

(* = également aux termes de l'article 40)

«18 mois après la séparation : une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes», avril 1986 (139 pages/SECRET).

«Report on a Review of Security Screening for Applicants and Employees of the Federal Public Service», mai 1986 (SECRET).*

«Rapport sur l'alerte d'aéroport la menace, l'enquête, la leçon», mars 1987.

«Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du SCRS», juin 1987 (60 pages/VERSION PUBLIQUE).

«Rapport du CSARS sur la sélection des immigrants», janvier 1988 (32 pages/SECRET).*

«Rapport du CSARS sur la sélection des immigrants», janvier 1988. Supplément au rapport précédent, novembre 1989.

«Rapport présenté, aux termes de l'article 54, au Solliciteur général du Canada sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier», mars 1988 (18 pages/VERSION PUBLIQUE).

«The Intelligence Assessment Branch: A SIRC Review of the Production Process», septembre 1988. (80 + pages/SECRET).

«SIRC Review of the Counter-Terrorism Program in the CSIS», novembre 1988 (300 + pages/TOP SECRET).

«Report to the Solicitor General of Canada on Protecting Scientific and Technological Assets in Canada: The Role of CSIS», avril 1989 (35-40 pages/SECRET).

«Report to the Solicitor General of Canada concerning CSIS' Performance of its Functions», mai 1989.

ne peut pas non plus commenter ouvertement les propos que peut tenir en public le Solliciteur général. Le Comité croit que cette situation doit être corrigée et que le CSARS devrait pouvoir faire rapport au Parlement au même titre que le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information.

RECOMMANDATION N° 92

Le Comité recommande qu'on modifie l'article 53 de la *Loi sur le SCRS* de façon à exiger 1) que le CSARS présente son rapport annuel directement au président de chacune des chambres du Parlement, au plus tard le 30 septembre de chaque année; et 2) que le président de chacune des chambres dépose le rapport annuel au Parlement dans un délai de 15 jours de séance après sa réception.

Comme le CSARS exerce à l'heure actuelle des fonctions essentielles en matière de responsabilité et de contrôle, et comme il est à maints égards le substitut du Parlement, le Comité a décidé qu'il fallait soumettre à l'analyse la plus rigoureuse possible la façon dont le CSARS procède aux examens et traite les plaintes. En particulier, le Comité a pensé qu'il devait s'assurer que les techniques de recherche du CSARS étaient efficaces et que le pouvoir exécutif ou les milieux du renseignement n'exerçaient pas sur lui d'influence indu. En outre, le Comité a estimé qu'il ne pouvait simplement se fier à la parole du CSARS à cet égard et qu'il avait besoin de preuves formelles.

Afin de comprendre le rôle du CSARS, le Comité a assisté à huis clos à des sessions d'information données par le CSARS lui-même et par son personnel. Pour résoudre certaines questions, le personnel du Comité a rencontré à plusieurs reprises des représentants du CSARS. Afin de se faire une idée juste du travail du CSARS en tant qu'organe de surveillance, le personnel du Comité a interrogé certains de ses employés, actuels et anciens.

Pour bien saisir le genre de travail que le CSARS avait choisi d'effectuer, le Comité a demandé une liste de tous les rapports rédigés par le CSARS ou en son nom depuis 1984. Au cours de cette période de cinq ans, le CSARS a demandé à l'inspecteur général de lui fournir quatre rapports en vertu de l'article 40 de la *Loi sur le SCRS*. Il n'a, semble-t-il, ni demandé au Service de lui fournir de rapports aux termes de cet article, ni rédigé lui-même de tels rapports. Entre 1984 et fin 1989, le CSARS avait rédigé cinq rapports annuels et présenté au ministre quinze rapports en vertu de l'article 54, dont trois s'inspiraient en totalité ou en partie de rapports fournis par l'inspecteur général et prévus à l'article 40. Il faut ajouter à cela trois rapports rédigés par le CSARS lui-même qui n'étaient ni des rapports au sens de l'article 54, ni des rapports au sens de l'article 40. La liste ci-après énumère les rapports que le CSARS a signalés au Comité.

son travail pour veiller à ce qu'il soit efficace et efficient et qu'il préserve la sécurité du Canada. Le Comité croit que le CSARS devrait continuer à exercer ces importantes fonctions.

Le Comité croit que pour mieux remplir ces fonctions, le CSARS doit absolument avoir accès aux renseignements confidentiels du Cabinet dont dispose le Service.

RECOMMANDATION N° 91

Le Comité recommande qu'on modifie l'article 39(3) de la *Loi sur le SCRS* de manière que le CSARS puisse avoir accès à tous les documents du Cabinet dont dispose le Service.

Lorsque la *Loi sur le SCRS* fut adoptée, le Parlement ne chercha pas vraiment à savoir de quelle façon il obtiendrait de l'information du CSARS en dehors de ses rapports annuels. Ce n'est que lorsque le Comité tenta d'obtenir du CSARS des renseignements sur des sujets se rapportant à son examen général qu'il se rendit compte des graves problèmes que posait la loi à cet égard.

Deux incidents illustrent l'ampleur du problème. D'abord, le CSARS avait préparé des rapports sur les trois fonctions du mandat principal du SCRS : le contre-espionnage, les mesures antiterroristes et les mesures antisubversives. Le Comité pensa que ces volumineux rapports lui seraient très utiles pour comprendre comment un service de renseignements de sécurité s'acquittait de ses responsabilités, mais le solliciteur général et le CSARS lui en refusa l'accès. Comme aucun des exposés généraux dont a bénéficié le Comité ne s'est attardé sur la façon dont les sections principales du Service fonctionnaient, ni sur la façon dont le SCRS exerçait en général ses attributions, le Comité croit qu'il n'en sait pas plus sur ces questions aujourd'hui que quiconque après une lecture des rapports annuels du CSARS. Il est aussi regrettable qu'il n'ait pas pu évaluer les recommandations du CSARS concernant les améliorations à apporter aux activités de contre-espionnage et aux mesures antiterroristes du SCRS, ou la participation du Service à la protection de renseignements liés à la science et à la technologie.

Deuxièmement, lorsqu'il est devenu évident que le CSARS n'était pas d'accord avec le ministre sur l'interprétation à donner aux conclusions de son «Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone», le Comité a demandé au CSARS de lui communiquer tous les détails. Le CSARS a refusé sous prétexte qu'il n'y avait que deux situations, en vertu de la loi, où il pouvait faire rapport sur ses activités de surveillance. En vertu de l'article 53 de la *Loi sur le SCRS*, le comité de surveillance doit, au plus tard le 30 septembre de chaque année, faire rapport au solliciteur général sur ses activités de l'exercice précédent. Dans ce cas, le ministre doit déposer le rapport annuel devant le Parlement dans un délai de 15 jours de séance après sa réception. D'autre part, l'article 54 donne au CSARS le pouvoir discrétionnaire de présenter au ministre, à tout moment, un rapport sur toute question qui relève de sa compétence. Dans ce cas, le ministre n'est nullement tenu d'informer le Parlement du contenu du rapport. Le CSARS

Le Comité recommande que la Politique du gouvernement sur la sécurité soit remplacée par un règlement adopté par le gouverneur en conseil et exécuté par le Conseil du Trésor.

RECOMMANDATION N° 90

Le Comité recommande 1) que le règlement d'application de la politique du gouvernement sur la sécurité oblige le Conseil du Trésor à communiquer au CSARS une copie de ses rapports sur les questions qui relèvent actuellement de la PGS en même temps qu'il les soumet au Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements; et 2) que le CSARS soit habilité à demander au Conseil du Trésor et aux autres ministères de lui fournir les rapports statistiques qu'il juge nécessaires.

D'autres secteurs d'activité où le CSARS ne joue pas un rôle suffisant sont la collecte de renseignements étrangers, la coordination et l'évaluation des renseignements en général, ainsi que leur diffusion et leur utilisation. Cela dit, le Comité note que, dans le passé, le CSARS a formulé des recommandations à l'égard de certaines questions, notamment : a) l'élargissement du mandat du SCRS en ce qui a trait aux renseignements étrangers, de façon à englober la collecte de renseignements étrangers à l'extérieur du Canada; et b) la création d'un organisme indépendant d'évaluation des renseignements, semblable à l'*Office of National Assessments* (ONA) de l'Australie. Même si le Comité a déjà formulé des recommandations à l'égard de la coordination, la collecte, l'évaluation et la diffusion des renseignements touchant l'étranger, il estime utile de faire d'autres remarques sur le rôle du CSARS dans ces domaines. Le Comité est d'avis que le mandat du CSARS n'englobe que d'une manière très indirecte la formulation de recommandations à propos de ces activités. Cela dit, le Comité est conscient que le CSARS est le seul organisme en mesure de porter l'attention du public sur ces questions. Le Comité croit que, pour permettre au CSARS de mieux s'acquitter de sa tâche, le Bureau du Conseil privé (BCP) devrait, à l'occasion, le tenir au courant du rôle que jouent le BCP et les divers comités interministériels en matière de sécurité et de renseignement et de toute autre question que le CSARS pourrait poser au sujet des activités qui relèvent du sous-greffier, Sécurité et Renseignement, et du conseiller juridique.

11.6 Rapports entre le CSARS, le solliciteur général du Canada et le Parlement

Le Comité croit que le Parlement avait envisagé deux grands rôles pour le CSARS. D'une part, le CSARS devait s'assurer que le SCRS observait le mandat que lui conférait la loi et n'exerçait pas ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile, au détriment des droits et des libertés du citoyen. De l'autre, il devait surveiller la façon dont le SCRS effectuait

l'activité de cet organisme doit être protégée dans une certaine mesure, mais il estime que les Canadiens devraient néanmoins être en au courant de ce qu'on y fait et qu'ils ne devraient pas avoir à se demander si leurs droits et leurs libertés ont été violés. Étant donné que le Comité a des preuves que la GRC et le SCRS ont confié des tâches au CST, il est d'avis que celui-ci devrait avoir un mandat législatif qui comprenne des mécanismes de surveillance.

RECOMMANDATION N° 87

Le Comité recommande que le Parlement : 1) crée officiellement le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) au moyen d'une loi; 2) fasse du CSARS l'organisme chargé de vérifier que les activités du CST sont conformes aux lois du Canada et d'en faire rapport au Parlement.

Comme la section des enquêtes spéciales des Forces canadiennes fait actuellement l'objet d'un examen externe, le Comité estime contre-indiqué pour le moment de formuler des recommandations précises concernant les services de sécurité et de renseignement des Forces armées canadiennes. Le Comité ne voit toutefois aucune raison de ne pas soumettre les activités de sécurité et de renseignement du ministère de la Défense nationale à l'examen du CSARS.

Le Comité sait que le CSARS n'est pas actuellement en mesure d'évaluer adéquatement certaines tâches précises effectuées par les membres des divers services de sécurité et de renseignement au Canada. Par exemple, le Comité est d'avis que le CSARS ne peut mesurer pleinement toutes les répercussions du chevauchement de fonctions et de compétence entre le SCRS et la GRC, parce qu'il ne peut étudier la question du point de vue d'un corps policier. Le Comité pense que ce chevauchement revêt une importance critique et nécessite une étude plus poussée, notamment la question de savoir comment des renseignements établis par le SCRS peuvent être transmis à la GRC (ou à d'autres corps policiers) et ensuite servir de preuves. La recommandation suivante vise à favoriser une meilleure compréhension.

RECOMMANDATION N° 88

Le Comité recommande que le Parlement charge le CSARS d'examiner les activités des éléments de la GRC qui s'occupent de questions de sécurité afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux lois du Canada, et d'en faire rapport au Parlement.

La sécurité administrative est un autre secteur où le CSARS n'est pas assez présent. À l'heure actuelle, le CSARS ne peut examiner que le rôle du SCRS en matière d'évaluations de sécurité. Ses commentaires sur l'efficacité de ce programme s'appuient probablement sur des renseignements partiels. Le Comité en vient donc à la conclusion que le moment est venu d'asseoir la politique concernant la sécurité administrative sur des bases plus solides.

Bien que le Comité n'ait relevé aucune preuve d'abus par d'autres organismes, il est d'avis que certains ont la capacité d'empiéter de façon importante sur les droits et les libertés des Canadiens. Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) en est un bon exemple. Cet organisme a les moyens de s'ingérer de diverses façons dans la vie privée des Canadiens. Le Centre a été créé par décret du conseil et non par une loi; à toutes fins pratiques, il n'a pas de comptes à rendre. Le Comité reconnaît que le caractère secret de

Le Comité pense que le moment est venu d'examiner de façon plus globale les services de sécurité et de renseignement au Canada, et de prévoir des mandats législatifs et des mécanismes de surveillance lorsqu'il y a lieu. Le Comité a pour cela plusieurs raisons.

En adoptant le projet de loi C-9, le Parlement espérait atteindre deux grands buts. D'une part, il souhaitait créer un organisme civil de renseignement de sécurité doté d'un mandat législatif et auquel les Canadiens pourraient faire pleinement confiance. D'autre part, il voulait que ce nouveau service soit surveillé par un organisme indépendant pour être certain qu'il respectait la loi. On ne s'était guère préoccupé, en 1984, des autres organismes de sécurité et de renseignement au Canada, ou de la nécessité de les soumettre aussi à des mandats législatifs et à des mécanismes de surveillance.

11.5 Fonctions supplémentaires pour le CSARS

Le Comité pense aussi que le CSARS devrait systématiquement consacrer une partie de son rapport annuel à décrire le travail de l'inspecteur général concernant l'observation des règles et les examens que son bureau effectue.

Le Comité recommande qu'on modifie l'article 40 pour y inclure des examens de la façon dont le Service respecte la *Charte canadienne des droits et libertés* et les lois du Canada, y compris les lois provinciales.

RECOMMANDATION N° 86

exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile. Le CSARS ne peut donc ordonner au Service ou à l'inspecteur général d'effectuer des examens que dans ces limites. Le Comité reconnaît qu'une interprétation restreinte de l'article 40 peut causer des problèmes au CSARS. En effet, après avoir interprété l'alinéa 40b) comme une source de vastes pouvoirs discrétionnaires pour faire faire des examens, le CSARS serait désormais obligé de dire pourquoi il ne convient pas de confier l'exécution de tels examens à l'inspecteur général ou au Service. Compte tenu du fait que le Comité a recommandé d'accorder plus d'indépendance à l'inspecteur général, le Comité croit que l'interprétation étroite devrait l'emporter et que, dans des circonstances normales, le CSARS devrait se fier à l'inspecteur général pour les examens de conformité. Le Comité croit également que l'article devrait être modifié pour inclure la conformité des activités du Service avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et, en général, avec les lois du Canada (y compris les lois provinciales).

Canada. Enfin, le SCRS peut réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service.

Le CSARS estime que son mandat ne le limite pas à l'examen des irrégularités. Il soutient, en effet, que l'alinéa 38a) l'autorise à vérifier l'efficacité et le rendement du Service, ce que certains contestent.

Le Comité croit que le législateur voulait, pour plusieurs raisons, que le champ de surveillance du CSARS soit assez large. Il est vrai que l'examen et la surveillance de l'efficacité et du rendement sont des outils de gestion essentiels; mais ils ont aussi une incidence sur le contrôle du Service et sur les comptes qu'il doit rendre. Par exemple, le Comité sait qu'il y a eu par le passé des situations où l'inefficacité a conduit à des irrégularités. Le Comité croit également que, par l'examen de l'efficacité et du rendement, le CSARS peut mieux surveiller l'esprit ou la mentalité du Service. C'est là un indicateur fort important. En plus de pouvoir expliquer les fluctuations du moral, il peut constituer un facteur essentiel du contrôle des irrégularités. Les textes législatifs présentent la lettre de la loi, certes, mais c'est la culture de l'organisation qui indique dans une large mesure comment on interprète l'esprit de la loi. Le Comité croit toutefois que la loi est imprécise et qu'il y a lieu de la préciser.

RECOMMANDATION N° 84

Le Comité recommande qu'on modifie l'article 38 de la Loi sur le SCRS pour préciser que le mandat du CSARS consiste à surveiller et à examiner l'efficacité et le rendement du Service.

La Loi sur le SCRS n'autorise pas expressément le CSARS à évaluer les résultats financiers du Service. Le comité estime qu'il faut combler cette lacune. Il croit, en particulier, que le CSARS devrait, en collaboration avec le vérificateur général, effectuer des vérifications d'optimisation des ressources, tâche qui ne relève actuellement que du vérificateur général.

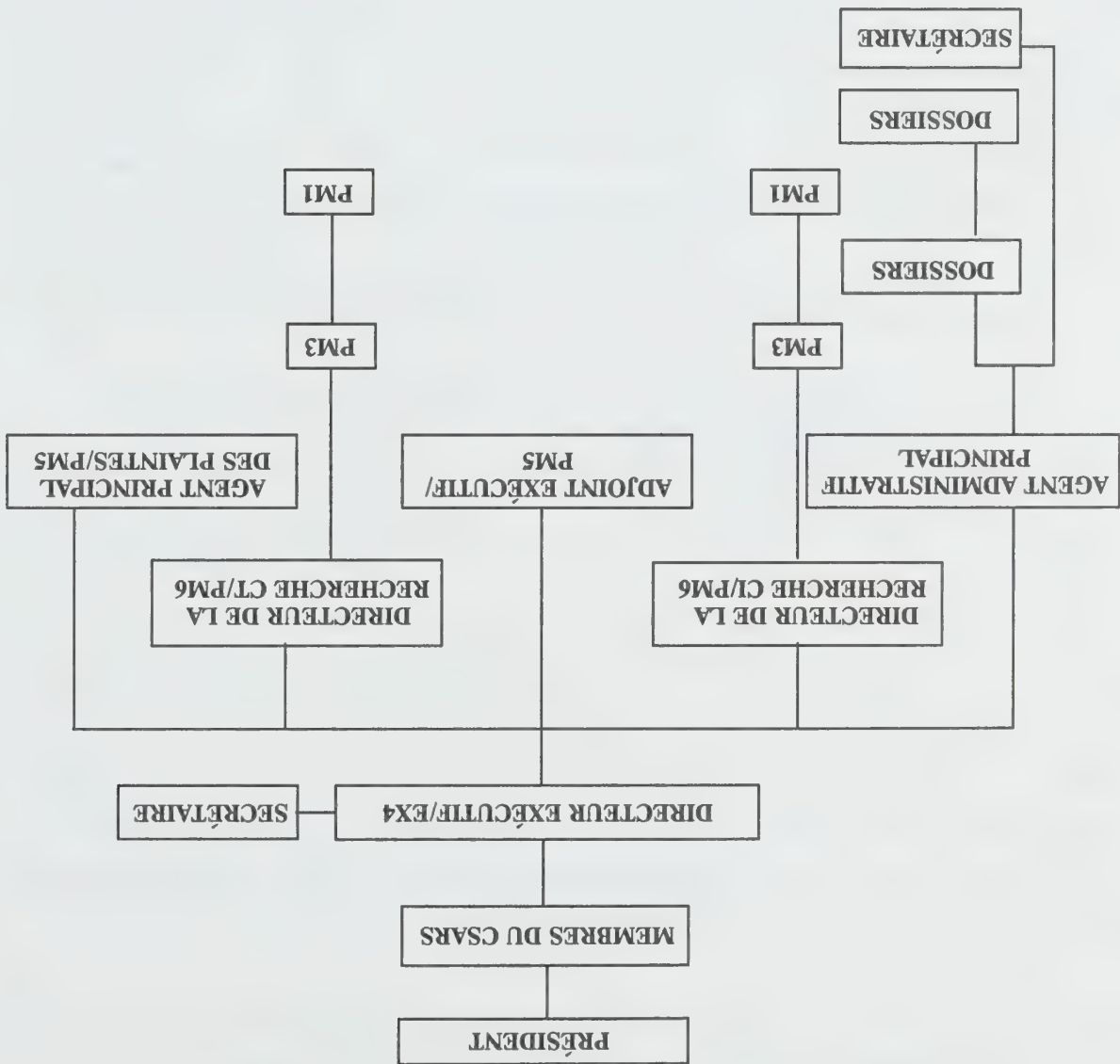
RECOMMANDATION N° 85

Le Comité recommande qu'on modifie la Loi sur le SCRS pour autoriser le CSARS à effectuer, conjointement avec le vérificateur général, des examens financiers du Service.

L'alinéa 38b) prévoit que le comité de surveillance peut décider si le Service, l'inspecteur général ou le CSARS doit effectuer des examens aux termes de l'article 40.

Il semble que le CSARS fonctionne comme si l'article 40 lui donnait le droit de demander à l'inspecteur général d'effectuer des examens d'envergure. Le Comité ne pense pas que cet article lui en donne le droit. À son avis, les examens effectués en vertu de l'article 40 doivent se limiter à établir si le SCRS s'est conformé à son mandat et si il n'a pas

FIGURE 11.1
STRUCTURE DU CSARS



11.4 Fonctions actuelles du CSARS

Les articles 38 à 40 décrivent les fonctions de surveillance du CSARS. Il en a essentiellement deux. Aux termes de l'alinéa 38a), le CSARS doit surveiller en général la façon dont le Service s'acquitte de ses fonctions. En particulier, il doit examiner : les rapports du directeur, les certificats de l'inspecteur général, les instructions du ministre, les ententes conclues par le Service avec divers gouvernements, leurs organismes et les organisations internationales, les rapports fournis au procureur général du Canada concernant des actes prétendument illégitimes accomplis par des employés du Service, et enfin les règlements. L'alinéa 38a) permet également au CSARS d'examiner les demandes faites au SCRS par le ministre de la Défense nationale ou le secrétaire d'État aux Affaires extérieures en vue de recueillir des renseignements sur l'étranger dans les limites du

RECOMMANDATION N° 81

Le Comité recommande que toute personne nouvellement nommée au CSARS soit tenue de comparaître devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, comme cela se fait à présent.

À l'heure actuelle, le paragraphe 34(3) prévoit que le mandat des membres du CSARS est renouvelable pour une durée maximale de cinq ans. Le Comité croit que le mécanisme de surveillance du renseignement et de la sécurité s'améliore avec l'expérience. Par contre, il croit également qu'il n'est pas souhaitable que les membres aient une connaissance trop intime des organismes et des personnes qu'ils surveillent. Il estime donc que le mandat des membres du CSARS ne devrait être renouvelable qu'une seule fois, pour un mandat ne dépassant pas dépasser cinq ans.

RECOMMANDATION N° 82

Le Comité recommande qu'on modifie le paragraphe 34(3) de la Loi sur le SCRS pour que le mandat du président et des membres du CSARS soit renouvelable une fois, pour une durée maximale de cinq ans.

RECOMMANDATION N° 83

Le Comité recommande que l'on continue à échelonner les nominations au CSARS.

11.3 Dotation

L'article 36 de la *Loi sur le SCRS* permet au CSARS d'engager un secrétaire et le personnel dont il a besoin. Le tableau 11.1 illustre la structure administrative prévue du CSARS pour l'exercice 1990-1991. Outre le personnel indiqué, le CSARS tient une liste de quelque 27 juristes, qui participent à l'audition des plaintes ou fournissent des conseils juridiques au comité de surveillance. Le budget, pour l'exercice 1990-1991, est de 1 505 000 \$. C'est une augmentation de 22,25 p. 100 par rapport à l'exercice 1987-1988. Si l'on accepte la recommandation du Comité pour un rôle accru du CSARS, celui-ci aura besoin de nouvelles ressources humaines et financières.

c'est une question sur laquelle devrait plutôt se pencher le CSARS une fois qu'il aura une meilleure idée de sa charge de travail. Toutefois, le Comité est d'avis qu'il faudrait augmenter le nombre minimum de membres du CSARS.

RECOMMANDATION N° 79

Le Comité recommande qu'on modifie l'article 34 de la Loi sur le SCRS de manière que le comité de surveillance se compose d'au moins cinq membres.

Avant de nommer les membres du CSARS, le premier ministre doit d'abord consulter le chef de l'opposition officielle à la Chambre des communes et le chef de chacun des partis qui comptent au moins douze députés. Le Comité sait que le mécanisme par lequel a été nommé le président actuel du CSARS a suscité quelques inquiétudes dans le public. C'est pourquoi il croit que l'on devrait modifier la loi afin de clarifier le mécanisme de nomination.

Le Comité croit également que le CSARS doit non seulement être un organisme non partisan, mais également jouir de la confiance de tous les Canadiens. Le Comité croit que l'on ne peut vraiment obtenir la confiance du public dans le mécanisme de nomination que s'il y a discussion entre le premier ministre et les chefs des autres partis à la Chambre des communes et si les candidats pressentis peuvent être jugés par le public. Le premier ministre doit consulter les autres partis et, si possible, avoir leur appui avant de procéder aux nominations. Il croit néanmoins que la décision finale doit être prise par le premier ministre. Enfin, le Comité espère que les nouveaux membres du CSARS continueront d'être convoqués devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général.

RECOMMANDATION N° 80

Le Comité recommande que l'on modifie l'article 34 de la Loi sur le SCRS de manière à ce que le premier ministre soit tenu 1) d'informer par écrit le chef de tous les partis ayant plus de douze députés à la Chambre des communes que l'on doit procéder à une nomination au CSARS; 2) de demander au chef de chacun des partis ainsi informés de présenter une courte liste de personnes qui, d'après eux, ont les qualités requises pour être membres du CSARS; 3) de communiquer et de discuter avec les chefs de parti à la Chambre pour connaître leur opinion quant au candidat de leur choix.

Les mécanismes d'examen — le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

11.1 Introduction

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a deux fonctions principales : a) surveiller les activités et le rendement du Service; b) faire office de tribunal administratif chargé d'entendre et d'étudier les plaintes déposées en vertu de la *Loi sur le SCRS*, de la *Loi sur l'immigration*, de la *Loi sur la citoyenneté* et de la *Loi sur les droits de la personne*. Le travail de ce tribunal fait l'objet du chapitre suivant. Le mécanisme de surveillance est discuté ci-après.

11.2 Sphère d'attributions et composition

Lorsque la *Loi sur le SCRS* est entrée en vigueur, en 1984, on s'est énormément intéressé à la capacité du Canada en matière de renseignement de sécurité et aux contrôles qui devaient être imposés. Il en est résulté que l'article 34, qui constitue le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), ne porte que sur les activités du SCRS. Le Comité croit qu'il faut maintenant adopter un cadre plus général de contrôle et de surveillance, de façon à englober les autres organismes de renseignement. Puisque le Comité croit que le comité de surveillance devrait non seulement continuer d'exister, mais avoir droit de regard sur d'autres organismes, il est d'avis qu'il faudrait maintenant modifier le nom de l'organisme.

RECOMMANDATION N° 78

Le Comité recommande qu'on modifie l'article 34 de la *Loi sur le SCRS* afin d'appeler dorénavant le CSARS le «comité de surveillance des activités de renseignement et de sécurité».

À l'heure actuelle, cet organisme se compose d'un président et de deux à quatre autres membres. Chaque membre doit être membre du Conseil privé, et aucun ne peut faire partie du Sénat ou de la Chambre des communes. Le Comité reconnaît qu'il préconise par là un accroissement de la charge de travail du comité de surveillance, mais il ne recommande pas qu'on augmente le nombre maximum de ses membres. Il croit que

NOTES

1. Document obtenu en vertu de la demande N° 1336-Sec-87006, intitulé *Document de travail sur le Bureau de l'inspecteur général*, révisé le 10 avril 1984.
2. Témoignage devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, 11 décembre 1986.
3. Sénat du Canada, Rapport du comité spécial sur le Service canadien du renseignement de sécurité, *Un équilibre délicat : un service de renseignement de sécurité dans une société démocratique*, 1983, p. 34.
4. Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la justice et du solliciteur général, *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, 1987, p. 35.
5. Peter H. Russell, « *The Proposed Charter for a Civilian Intelligence Agency : An Appraisal* », *Canadian Public Policy*, XI/3, 1983, p. 336.
6. Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la justice et du solliciteur général, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 4, 11 décembre 1986, p. 23.

quel effet le paragraphe 31(2) avait eu sur les fonctions de l'inspecteur général. Devant le Comité, l'actuel inspecteur général et l'ancien titulaire du poste ont tous deux hésité à se prononcer à cet égard⁶. Dans ses réponses écrites aux questions du Comité, M. Gosse en a conclu que :

Même si j'avais pleinement accès aux renseignements du SCRS pendant la période relativement courte où j'ai exercé les fonctions d'inspecteur général, je suis d'avis que celui-ci devrait avoir accès aux documents secrets du Conseil privé de la Reine qui ont trait aux activités et politiques opérationnelles du Service, et qui sont sous le contrôle du SCRS. Interdire à l'inspecteur général l'accès à un document du Cabinet pourrait l'empêcher d'exercer ses fonctions adéquatement parce que l'inspecteur général n'a pas la possibilité de mettre à l'épreuve les politiques ou les activités opérationnelles liées à une directive du Cabinet.

RECOMMANDATION N° 76

Le Comité recommande que le paragraphe 31 (2) de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé afin que l'inspecteur général ait accès à tous les documents du Cabinet qui relèvent du Service.

L'article 31 de la *Loi sur le SCRS* non seulement donne à l'inspecteur général accès aux « informations qui se rattachent à l'exercice de ses fonctions et qui relèvent du Service », mais il oblige aussi le directeur et les employés du Service à collaborer entièrement avec l'inspecteur général quand celui-ci demande « les informations, rapports et explications dont il juge avoir besoin dans cet exercice ».

Le Comité est d'avis qu'une des fonctions importantes de l'inspecteur général dans le cadre de son mandat de surveillance, devrait être de recommander au ministre d'éventuelles modifications à apporter aux dispositions législatives, instructions ministérielles, règlements, règles et lignes de conduite.

RECOMMANDATION N° 77

Le Comité recommande que le texte de toutes les recommandations adressées au solliciteur général par l'inspecteur général soit communiqué au CSARS.

RECOMMANDATION N° 74

Le Comité recommande que l'article 30 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin de préciser 1) que la principale fonction de l'inspecteur général consiste à établir si les activités du Service sont conformes aux lois du Canada, aux instructions ministérielles, aux règlements et aux lignes de conduite et règles opérationnelles; 2) que l'objet du certificat est d'indiquer si le Service s'y conforme ou non; et 3) que tout examen effectué aux termes dudit article doit viser à déterminer si le Service s'y conforme ou non.

L'article 39 de la Loi autorise le Comité de surveillance à avoir accès aux informations, rapports et explications que détient l'inspecteur général et dont le Comité «juge avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions». Ni l'inspecteur général, ni le ministre ni le sous-ministre ne sont tenus, aux termes du même article, de transmettre les rapports en question au Comité de surveillance. Le Comité est d'avis qu'il faut remédier à cette situation.

RECOMMANDATION N° 75

Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de manière à ce que 1) l'inspecteur général soit tenu de transmettre tous les rapports au ministre, et 2) que le solliciteur général soit tenu de transmettre au CSARS tous les rapports provenant de l'inspecteur général.

L'inspecteur général ne peut évidemment pas s'acquitter de ses obligations aux termes de la *Loi sur le SCRS* s'il n'a pas accès aux renseignements cruciaux que le Service a en sa possession. De manière générale, l'inspecteur général a entièrement accès à cette information. Signalons toutefois que si le paragraphe 31(1) l'autorise à avoir accès «aux informations qui se rattachent à l'exercice de ses fonctions et qui relèvent du Service», le paragraphe 31(2) permet au gouvernement du Canada de ne pas divulguer à l'inspecteur général des renseignements confidentiels du Cabinet.

Lors de l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, en 1987, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes a noté que le «concept vague» de documents confidentiels n'est défini ni à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* ni à l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il n'y figure, dans l'un et l'autre cas, qu'une liste de catégories précises de documents dont l'accès est interdit par la loi⁴. La *Loi sur la preuve au Canada* et la *Loi sur le SCRS* ne définissent pas non plus en quoi consistent ces documents confidentiels.

Selon le professeur Peter Russell, ancien directeur de la recherche à la Commission McDonald, «l'arrogance flagrante» de la disposition concernant les documents confidentiels du Cabinet est «absolument stupéfiante»⁵. Le Comité a donc voulu savoir

Le Comité est en partie d'accord sur cette façon d'envisager le rôle de l'inspecteur général. Il tient cependant à rappeler que le ministre, en cas de besoin, peut aussi compter sur bien d'autres yeux et d'autres oreilles et notamment le vérificateur général, le contrôleur général, le directeur du SCRS, le sous-solliciteur général et le CSARS.

Le Comité n'a pu obtenir que peu d'information sur l'influence que l'inspecteur général a eu sur le Service et sur le Secrétariat du ministre du Solliciteur général. À ce propos, l'ancien inspecteur général a écrit ce qui suit en réponse aux questions du Comité :

J'ai du mal à évaluer le résultat de mes efforts au sein du ministère du Solliciteur général en matière d'élaboration des politiques. En présentant mes certificats et mes rapports sur des sujets particuliers, j'ai fait de nombreuses recommandations qui auraient dû aider le Ministère à effectuer certains changements en matière d'orientation... Je ne puis me rappeler dans quelle mesure le travail de l'inspecteur général a eu un effet sur l'élaboration des politiques du ministère.

Étant donné les recommandations du Groupe consultatif indépendant concernant le besoin d'instructions ministérielles précises, et l'existence de nombreuses analyses juridiques pertinentes effectuées pendant le mandat de M. Gosse, le Comité a du mal à expliquer cette situation.

Ces faits et d'autres facteurs amènent le Comité à croire que l'inspecteur général devrait établir en toute indépendance les priorités de son bureau en matière d'examen. Bien que le Comité ne dispose d'aucune preuve lui permettant de présumer que le ministre, le sous-ministre ou le CSARS ont pu exercer des pressions sur l'inspecteur général, il est d'avis que celui-ci n'est pas à l'abri de ce genre de pressions à l'heure actuelle. Le sous-ministre pourrait notamment user de son influence quand les lignes de conduite et programmes du Secrétariat ne concordent pas avec les priorités d'examen de l'inspecteur général. Selon le Comité, il conviendrait de parer directement à ce genre d'éventualité.

RECOMMANDATION N° 73

Le Comité recommande 1) que l'inspecteur général soit tenu d'établir ses priorités d'examen en consultation avec le ministre, le sous-ministre et le CSARS; et 2) qu'il décide de façon définitive de l'ordre de priorité des examens.

La réduction de la longueur des certificats et l'importance accordée aux fonctions d'examen et de contrôle soulèvent de graves questions au sujet du rôle de l'inspecteur général. Comme on l'a déjà dit, la *Loi sur le SCRS* est plutôt discrète sur le sort réservé aux rapports d'examen et de contrôle que le CSARS n'a pas pris l'initiative de demander. Le Comité est d'avis que des éclaircissements sont en ordre.

LISTE C - AUTRES PRIORITÉS EN MATIÈRE D'EXAMEN
SUJETS : (pas dans l'ordre de priorité)

18. Filtrage de sécurité Examen des opérations et contrôle de la qualité

19. Filtrage de sécurité Nominations par décret

20. Exigences en matière de renseignement

21. Le renseignement

22. Renseignement contre preuve

23. Politiques et pratiques de ciblage

24. Conservation d'informations réunies en vertu d'un mandat

25. Relations avec d'autres organismes au Canada

26. Communication de l'information paragraphe 19(2) de la *Loi sur le SCRS*

27. Recrutement et traitement de sources humaines

28. Techniques de ciblage choisies

29. Interprétation des termes «intérêts du Canada» et «activités influencées par l'étranger»—paragraphe 2b) de la *Loi sur le SCRS*

30. Ciblage, au Canada, de personnes soupçonnées d'être des agents étrangers

La *Loi sur le SCRS* ne prévoit aucun lien particulier entre l'inspecteur général et le Parlement. Elle fournit plutôt le moyen de donner au ministre des avis concernant surtout l'observation des règles de conduite par le Service. Le comité spécial du Sénat chargé d'examiner le projet de loi C-157 en 1983 a fait observer que le rôle de l'inspecteur général consiste à

[fournir] aux dirigeants politiques du Service des renseignements sur ses opérations. Si le solliciteur général doit être tenu politiquement responsable, il doit être au courant des activités du Service par l'entremise de son adjoint. L'inspecteur général sera «les yeux et les oreilles» du ministre afin d'assurer un degré Service. Il sera sans crédit «l'homme du ministre» afin d'assurer un degré approprié de responsabilité ministérielle et ne devra pas être considéré comme un fonctionnaire du SCRS³.

suisant, l'honorable Pierre Blais, le programme des priorités est maintenant révisé chaque année. Sont énumérées dans la liste suivante les 30 priorités en matière d'examen établies par l'inspecteur général en mars 1989. On trouve au début les examens en cours ou qui doivent débuter durant l'année visée; viennent ensuite les examens jugés hautement prioritaires, puis les autres examens. Le solliciteur général Blais a approuvé 17 de ces priorités d'examen.

LISTE A — EXAMENS EN COURS OU DEVANT COMMENCER EN 1989
SUJETS :

1. Vérification des renseignements réunis en vertu de mandat
2. Opérations mixtes avec des organismes étrangers
3. Activités de ciblage
4. Préparation des affidavits
5. Documents d'information pour le solliciteur général
6. Exercice des pouvoirs conférés par les mandats de la Cour fédérale

LISTE B — EXAMENS CONSIDÉRÉS COMME DES PRIORITÉS ESSENTIELLES
SUJETS : (pas dans l'ordre de priorité)

7. Respect des instructions ministérielles sur la gestion des dossiers
8. Conservation, destruction et archivage de l'information
9. Accès à l'information du SCRS
10. Communication de l'information à des services étrangers
11. Évaluation des menaces
12. Examen des mandats
13. Processus d'obtention et de renouvellement des mandats
14. Gestion des ressources humaines
15. Respect des instructions ministérielles sur les enquêtes menées aux termes du paragraphe 2d)
16. Défense d'une cause, protestation et désaccord
17. Filtrage de sécurité rapports défavorables

Il entreprit notamment d'examiner les décisions du Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (l'ancien Comité d'examen des priorités opérationnelles) en matière de ciblage, ainsi que tous les mandats obtenus de la Cour fédérale. En préparant ses certificats, l'ancien inspecteur général accordait une attention particulière à l'observation de la *Loi sur le SCRS*, aux conditions de délivrance des mandats fixées par la Cour, aux instructions ministérielles, aux lignes de conduite du Service et aux cas de jurisprudence où il y avait eu recours à la clause omnibus dans les demandes de mandats. Il procédait en outre à une enquête annuelle sur les cas de non-respect de la loi. Il effectuait pour cela des visites dans chacun des bureaux régionaux et demandait aux cadres de lui signaler toute contravention à la loi, aux instructions ministérielles ou aux lignes de conduite internes commise par les membres du Service dans la région; d'autres entrevues du même genre étaient menées à l'administration centrale à Ottawa. L'ancien inspecteur général consultait aussi les rapports de vérification interne de la Direction des services généraux de gestion et demandait au Service de lui rédiger des notes d'information sur des questions particulières.

En ce qui concerne le rôle d'examen et de contrôle de l'inspecteur général, l'ancien titulaire a répondu ce qui suit aux questions du Comité :

Je ne pouvais examiner et contrôler qu'un nombre limité des activités opérationnelles du Service chaque année, et il n'aurait été ni réaliste ni utile de tenter d'obtenir le personnel voulu pour passer en revue toutes les activités.

En conclusion, il a dit que, compte tenu des moyens dont il disposait, il était «raisonnablement certain d'avoir remis au ministre un certificat adéquat». Notons toutefois que M. Gosse n'a pu remettre de certificat au ministre pendant les deux premières années de fonctionnement du Service, en bonne partie parce qu'il ne disposait pas d'un effectif suffisant.

Selon M. Richard Thompson, l'actuel titulaire du poste, le Bureau de l'inspecteur général consacre aujourd'hui la majeure partie de son temps et de ses ressources aux fonctions d'examen et de contrôle. Dans ses réponses écrites aux questions du Comité, M. Thompson précise qu'à son avis, son mandat est constitué d'éléments non pas distincts, mais plutôt imbriqués. À l'instar de son prédécesseur, il estime néanmoins qu'il serait difficile «de contrôler et de surveiller toutes les activités opérationnelles du Service chaque année».

Suite aux instructions de l'ancien solliciteur général, l'honorable James Kelleher, l'inspecteur général actuel a accordé plus d'importance à la planification de son travail et a insisté davantage dans ses certificats sur ce qui, aux yeux du solliciteur général, était leur raison d'être. Il a donc institué un «programme de priorités pluriannuel» et modifié la présentation des certificats pour les rendre plus courts (ils font maintenant une trentaine de pages en moyenne).

Le programme des priorités est établi en consultation avec le solliciteur général, le sous-solliciteur général et le CSARS. Approuvé ultérieurement par le solliciteur général

d'une part, de la sécurité nationale et, d'autre part, de la nécessité de respecter les libertés et la vie privée des citoyens².

Il convient de signaler à cet égard la nomination de M. Bert Giroux, ancien sous-commissaire à la GRC. Outre sa vaste expérience des enquêtes policières, M. Giroux avait acquis, à titre de directeur général du service de la sécurité, une connaissance privilégiée du monde du secret que M. Gosse jugeait essentielle.

Il y a lieu de noter que la *Loi sur le SCRS* ne dit pas expressément que les droits et libertés des Canadiens et des Canadiennes doivent être protégés. La loi n'en impose pas moins certaines restrictions au Service. Elle exige, par exemple, que la collecte de renseignements se limite au, «strict nécessaire», et qu'il y ait des motifs raisonnables de croire, avant qu'une enquête soit instituée, que des activités constituent une menace envers la sécurité du Canada. C'est ce qui a conduit M. Gosse à accorder une attention considérable à l'élaboration de lignes directrices concernant les garanties en cette matière. Il a fait effectuer à cette fin un certain nombre d'études juridiques portant, entre autres, sur la définition des mots «strict nécessaire» et sur ce qu'il faut entendre par l'exercice de pouvoirs «d'une façon abusive ou inutile», et par «menaces envers la sécurité du Canada».

Les certificats de M. Gosse, dont des versions ont été rendues publiques aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, étaient en général assez longs, certains ayant tout près de 300 pages. Cette situation est en partie attribuable au fait qu'ils comportaient parfois des analyses juridiques détaillées.

Dans sa réponse écrite aux questions du Comité, M. Gosse fait remarquer qu'à part l'énoncé des fonctions de l'inspecteur général et certains aspects essentiels, la «*Loi sur le SCRS* ne prévoit aucune disposition sur la manière dont l'inspecteur général devrait rédiger son certificat». Il a également déclaré ceci :

J'ai trouvé que le rapport du directeur n'était pas très utile parce qu'il ne renfermait jamais les renseignements détaillés dont j'avais besoin. Le rapport ne fournissait pas au solliciteur général un compte rendu des opérations du Service suffisamment étoffé pour permettre à l'inspecteur général de rédiger son certificat, du moins en ce qui concerne le respect des règles.

RECOMMANDATION N° 72

Le Comité recommande que le solliciteur général, après consultation avec l'inspecteur général, le sous-solliciteur général et le CSARS, donne des instructions précises détaillant les questions qui doivent figurer dans le Rapport annuel du directeur.

M. Gosse a aussi indiqué qu'il lui avait fallu prendre certaines mesures pour pouvoir fournir un certificat au ministre. Il commença par élaborer un plan de travail annuel visant à déterminer dans quelle mesure le SCRS avait observé ses règles opérationnelles.

Deux inspecteurs généraux se sont succédé depuis la création de ce poste en 1984. M. Richard Gosse l'a occupé de 1985 à 1988. La nomination de l'actuel titulaire, M. Richard Thompson, remonte à juillet 1988.

Pour s'assurer que le Bureau de l'inspecteur général s'acquitte comme il se doit de ses fonctions aux termes de la Loi, le Comité a demandé à prendre connaissance de tous les rapports et certificats préparés par le Bureau ou à son intention. Bien que certains de ces rapports et certificats eussent déjà été rendus publics aux termes des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, le solliciteur général refusa de remettre des exemplaires non exemptés au Comité. Le sous-solliciteur général informa le Comité que ses avocats étaient d'avis que tous les certificats et rapports présentés par l'inspecteur général au solliciteur général constituaient des avis au ministre. Le Comité demanda alors à voir le texte de cette opinion. Au moment de la rédaction de la présente section, le sous-solliciteur général n'avait pas encore répondu à cette demande.

Le Comité reçut malgré tout plusieurs avis juridiques bien étayés et préparés par des avocats privés à l'intention de l'inspecteur général. Ces avis ont considérablement facilité l'examen de certains aspects de son mandat. À l'exception de quelques-uns, ces avis étaient tous classés «secret» ou «très secret».

Le Comité entendit cependant le témoignage de l'actuel inspecteur général, M. Richard Thompson, et celui de son prédécesseur, M. Richard Gosse. Il reçut aussi des réponses écrites aux questions qu'il leur avait posées. S'il a jugé le témoignage et les réponses de M. Gosse relativement éclairantes, le Comité par contre n'a pas trouvé ceux du titulaire actuel aussi utiles qu'il l'aurait espéré. Dans ces circonstances, le Comité ne s'estime pas en mesure de présenter un rapport complet des opérations du Bureau de l'inspecteur général.

Comme l'indiquent les documents de travail concernant la *Loi sur le SCRS* rendus publics aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, le gouvernement voulait, en 1984, que l'inspecteur général «assure sa crédibilité auprès du public et de toutes les parties»¹. Le Comité comprend que l'actuel inspecteur général ne veuille pas dépasser certaines limites en ce qui concerne la communication de documents et de renseignements, mais il croit qu'en refusant de répondre complètement aux questions qui lui ont été posées pendant son témoignage, l'inspecteur général n'a pas su inspirer confiance.

Pendant son mandat comme inspecteur général, M. Gosse s'est attaché à embaucher des personnes possédant la formation et les antécédents professionnels voulus, à définir dans son contexte légal le rôle dévolu à l'inspecteur général et à observer le processus de certification. M. Gosse prenait soin de recruter du personnel qui possédait :

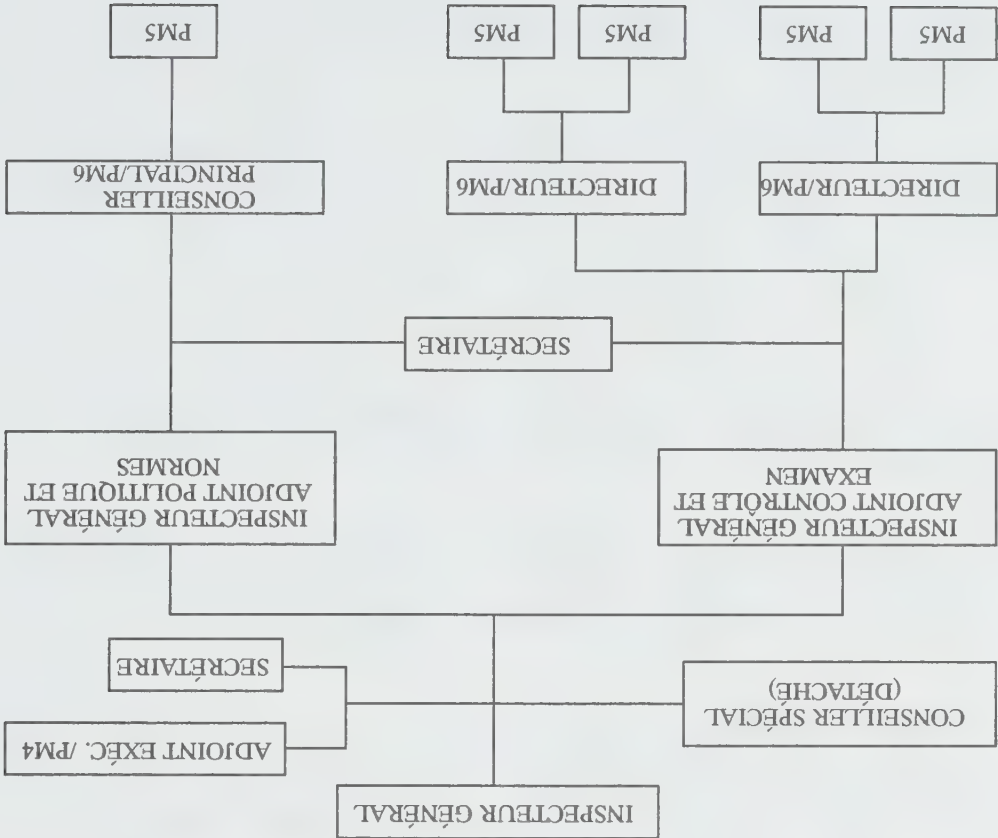
une expérience et des qualifications diverses pour remplir des fonctions qui exigent un bon jugement, de bonnes capacités analytiques et une vive perception

La Loi sur le SCRS n'exige pas particulièrement de l'inspecteur général qu'il évalue l'efficacité et l'efficacité du Service. Cependant, en établissant dans quelle mesure le Service se conforme aux normes prescrites dans la Loi sur le SCRS, aux instructions ministérielles, aux mandats de la Cour fédérale et aux directives opérationnelles, l'inspecteur général peut être amené à aborder des questions relatives à l'efficacité et à l'efficacité, de même qu'à la légalité et à la pertinence.

10.3 Ressources budgétaires et humaines

Pour s'acquitter de ses fonctions, l'inspecteur général dispose, pour la période 1990-1991, d'un budget de fonctionnement et d'équipement totalisant 1 059 000 \$ soit 46,3 p. 100 de plus que celui de 1986-1987. Au cours de la même période, l'effectif du Bureau est passé de 9 à 12 années-personnes. Le personnel est réparti entre deux groupes : l'un, qui relève de l'inspecteur général adjoint des opérations, s'occupe de surveiller et d'examiner les fonctions que remplit le Service; l'autre se trouve sous la direction de l'inspecteur général adjoint de la politique et des normes. Les deux postes sont classés au niveau EX2, les autres cadres étant aux échelons PM6 (directeur) et PM5 (relevant du directeur). Le tableau 10.1 présente l'organigramme du Bureau de l'inspecteur général.

TABLEAU 10.1
OPINIONS DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL ET DE SON PRÉDÉCESSEUR



Organes de surveillance – L’inspecteur général

10.1 Le poste d’inspecteur général

Le paragraphe 30(1) de la *Loi sur le SCRS* oblige le gouvernement du Canada à nommer un inspecteur général. Ce poste a ceci d’inusité que son titulaire, parfois appelé l’inspecteur général du SCRS, n’est pas un employé du Service. Au contraire, l’inspecteur général est un fonctionnaire au service du Secrétariat du ministère du Solliciteur général. À ce titre, il relève du sous-solliciteur général.

10.2 Fonctions

L’inspecteur général remplit un certain nombre de fonctions énoncées aux articles 30, 33 et 40 de la *Loi sur le SCRS*. Aux termes du paragraphe 30(2), l’inspecteur général est chargé des trois tâches suivantes : surveiller les activités opérationnelles du Service, s’assurer que les règlements sont observés par le Service, et présenter un certificat chaque fois que le directeur remet un rapport au solliciteur général.

L’inspecteur général n’est pas tenu, aux termes de l’article 30, de présenter de rapports sur ses fonctions de surveillance ou de contrôle. Il faut donc présumer que ses obligations en cette matière se limitent essentiellement aux instructions du sous-solliciteur général.

L’objectif des certificats est décrit au paragraphe 33(2) de la *Loi sur le SCRS*, aux termes duquel l’inspecteur général est tenu à la fois d’indiquer dans quelle mesure le rapport du directeur lui paraît acceptable et de faire état des cas où le Service a :

a) accompli des actes qui n’ont pas été autorisés en vertu de la présente loi ou a contrevenu aux instructions données par le ministre en vertu du paragraphe 6(2); ou

b) exercé ses pouvoirs d’une façon abusive ou inutile.

Ce paragraphe prévoit également que les certificats doivent être remis directement au ministre. Il est en outre prescrit au paragraphe 33(3), que le ministre fera transmettre au CSARS le rapport du directeur et le certificat de l’inspecteur général.

L’article 40 de la Loi confère par ailleurs au CSARS le pouvoir discrétionnaire de faire effectuer par l’inspecteur général des recherches sur certaines activités du Service et d’en faire rapport au Comité de surveillance.

30. *R. c. Duarte* (1990) 1 R.C.S. 30, p. 46 et 48.

31. David A. Steele, «Eavesdropping on Electromagnetic Radiation Emanating from Video Display Units : Legal and Self-Help Responses to a New Form of Espionage» *Criminal Law Quarterly*, Vol. 32, n° 2, mars 1990, p. 263.

32. Commission de réforme du droit du Canada, *La surveillance électronique*, document de travail 47, Ottawa, 1986, p. 10.

13. Dickson C.J. tel que cité dans *Atwal c. Canada* (1988), 1 C.F. 107 (C.A.F.), p. 133.
14. *Ibid.*
15. *Ibid.*, p. 150-151.
16. *Ibid.*, p. 151.
17. *Atwal c. Canada* (1988), 1 C.F. 154 (1^{ère} inst.), p. 157.
18. *Atwal c. Canada* (1987), 2 C.F. 309 (1^{ère} inst.), p. 322 et 324.
19. Commission McDonald, *Les aspects juridiques de la sécurité nationale*, étude rédigée pour la Commission par M.L. Friedland, Ottawa, 1980, p. 1.
20. Comité spécial chargé d'étudier la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, «Analyse des articles 2, 12 et 21 à 28 de la *Loi sur le SCRS* : Le mandat du SCRS et la *Charte*, analyse juridique présentée au Comité par L.A. Vador, le 16 mars 1990, p. 74.
21. *Chiarelli c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, inédit, le 23 février 1990, dossier du tribunal n° A-219-89, décision du juge J.A. Pratte, p. 19.
22. *Ibid.*, p. 16.
23. *Interpretation of the Scope of the Primary Mandate of the Canadian Security Intelligence Service and, in particular, of the Definition of «Threats to the Security of Canada»*, note adressée à Richard Gosse, c.r., par E.A. Cronk le 29 mars 1985, p. 54-55.
24. *Ibid.*, p. 55.
25. *Security Service Act*, 1989, c.5, art. 3.
26. Réponse du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à la lettre du Comité spécial, 11 janvier 1990, p. 10.
27. Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité (CSARS), *Rapport annuel 1988-1989*, Ottawa, p. 28.
28. *Ibid.*, p. 78.
29. *R. c. Duarte* (1990), 1 R.C.S. 30, et son application à l'affaire *R. c. Wiggins* (1990), 1 S.C.R. 62.

NOTES

1. Commission royale d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald, 1981), deuxième rapport, volume 1, Ottawa, p. 164.
2. *Ibid.*, p. 168.
3. *Ibid.*, p. 184.
4. Parlement du Canada, *Rapport annuel* du Solliciteur général, exigé en vertu du paragraphe 16(5) de la *Loi sur les secrets officiels*, 1983.
5. Sénat du Canada, *Un équilibre délicat; Un service de renseignement de sécurité dans une société démocratique*, Rapport du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, Ottawa, 1983.
6. Documents du Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité, volume II, 1981-1984, p. 235 (version anglaise).
7. Commission McDonald, deuxième rapport, volume 1, p. Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
8. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Rapport annuel 1986-1987*, Ottawa, p. 40.
- Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, fascicule n° 3, 2 novembre 1989, p. 24-25.
9. *Loi sur le SCRS—Examen statuaire*, Mise en oeuvre des recommandations du rapport Osbaldeston, réponses écrites du directeur du SCRS au Comité spécial, février 1990, p. 28.
10. *Des ressources humaines et un processus en transition*, Rapport au solliciteur général du Groupe consultatif indépendant sur le Service canadien du renseignement de sécurité, 1987, p. 40.
11. *Loi sur le SCRS—Examen statuaire*, op. cit., p. 33.
12. *Atwal c. Canada* (1987), 2. C.F., 309 (1^{ère} inst.); 78 N.R. 292; Doc. n° SCRS 66-85).
- Atwal c. Canada* (1988), 1. C.F., 107 (C.A.F.); (1987), 79 N.R. 91; 36 c.c.c. (3d) 161; 59 C.R. (3d) 339; Doc. n° A-339-87.

Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de manière à ce que le CSARS soit expressément autorisé à recueillir et à analyser des statistiques relatives aux mandats émis et qu'il soit tenu de publier chaque année des données sur le nombre de citoyens canadiens et d'immigrants reçus qui ont été touchés par les pouvoirs de surveillance accordés au SCRS en vertu de mandats judiciaires.

estime que l'utilisation de pareils renseignements ne devrait être autorisée qu'en vertu d'un mandat. En effet, une telle pratique porte atteinte au droit à la vie privée. Il conviendrait de demander une autorisation judiciaire dans chaque cas de repérage du courrier.

RECOMMANDEMENT N° 70

Le Comité recommande que la *Loi sur la Société canadienne des postes* soit modifiée de manière à ce que l'acquisition par le SCRS de renseignements obtenus en repérant le nom et l'adresse de personnes correspondant avec certaines cibles soit assujettie à l'obtention d'un mandat judiciaire.

9.7.8 Statistiques accessibles en vertu de la *Loi sur les secrets officiels*

L'ancienne *Loi sur les secrets officiels* rendait obligatoire la publication d'un plus grand nombre de données statistiques sur l'émission de mandats que ne le fait la loi actuelle. Bien que le CSARS ait essayé de publier le nombre total de mandats émis en vertu de la *Loi sur le SCRS*, ces chiffres ne sont pas très utiles. Comme l'a fait remarquer le CSARS dans son mémoire au Comité :

Aux termes de la *Loi sur les secrets officiels*, chaque mandat n'autorisait l'emploi que d'une seule technique secrète contre une seule cible, tandis qu'aux termes de la *Loi sur le SCRS*, un mandat peut autoriser l'utilisation de nombreuses techniques contre de nombreuses cibles.

Le Comité estime que le public doit savoir que le SCRS a recours à des méthodes de surveillance intrusive contre des citoyens canadiens et des immigrants reçus. Le recours à cette surveillance porte directement atteinte aux droits des individus. Le Comité estime que le public devrait savoir dans quelle mesure on y a recours. Le Comité sait, du moins en ce qui concerne les dispositions du *Code criminel*, que les corps de police canadiens présentent vingt fois plus de demandes la surveillance électronique que leurs homologues américains³². Le Comité pense que la divulgation de plus de renseignements à cet égard permettra non seulement de mieux informer le public mais aussi de mieux formuler des principes directeurs.

Un certain nombre de mémoires reçus par le Comité sont en faveur de modifier la *Loi sur le SCRS* de manière à exiger la publication de statistiques plus précises sur les mandats obtenus. Le Comité pense que le CSARS devrait être habilité à recueillir ces statistiques et à en faire rapport. Cette proposition a été appuyée par l'Association du Barreau canadien, l'Association canadienne des professeurs d'université, l'Union des avocats de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, le Congrès juif canadien et la *British Columbia Civil Liberties Association*.

peu probable qu'on commette des infractions connexes en recourant à cette technique (c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire de s'introduire quelque part par effraction ou d'entrer sans autorisation pour s'en servir); 2) qu'il est très peu probable qu'on puisse déceler ceux qui ont recours à ce genre d'écoute puisqu'on peut, par exemple, installer les dispositifs nécessaires dans une camionnette garée à quelques coins de rue de la source de la radiation³¹.

Malgré les lacunes apparentes du *Code criminel*, le Comité estime qu'il faudrait que le SCRS et le CST obtiennent un mandat avant d'utiliser cette technique contre des citoyens canadiens et des immigrants reçus. En outre, le SCRS ne devrait pas être autorisé à utiliser des renseignements ou à s'y fier lorsqu'il ne peut les obtenir dans le cadre du mandat que lui confère la loi. En exigeant que le SCRS et le CST soient tous deux tenus d'obtenir des autorisations judiciaires dans ces circonstances particulières, on empêcherait le Service de contourner les restrictions qui lui sont imposées mais non le CST.

Le Comité ne sait pas très bien comment s'y prendre pour inclure ceci dans la législation. Il faudra peut-être modifier le *Code criminel* et la *Loi sur le SCRS*, et prévoir aussi l'inclusion de cette procédure dans le mandat légal proposé pour le CST.

RECOMMANDATION N° 69

Le Comité recommande que le ministre du Solliciteur général se penche sur la question de l'obtention d'un mandat judiciaire par le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) avant qu'ils puissent recourir à des dispositifs d'écoute électromagnétique pour les besoins d'une enquête.

9.7.7 Ouverture du courrier

Le paragraphe 40(3) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* autorise le SCRS à ouvrir le courrier dans l'exercice de ses activités. En voici le libellé :

40. (3) Malgré toute autre loi ou règle de droit, mais sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de ses règlements et de la *Loi sur le SCRS*, et de la *Loi sur les douanes*, rien de ce qui est en cours de transmission postale n'est susceptible de revendication, saisie ou rétention.

Dans son rapport annuel de 1986-1987, le CSARS signalait qu'un protocole d'entente officiel était en cours de préparation entre le SCRS et Postes Canada. Il ajoutait qu'il avait des raisons de croire que le Service aurait davantage recours à l'interception du courrier. Dans ce même rapport, il s'inquiétait du recours au repérage du courrier par le Service (dans ce cas, Postes Canada donne au Service une liste contenant le nom et l'adresse de personnes qui correspondent avec certaines cibles du SCRS). Le Comité

genre de recherches à l'aveuglette dans l'espoir de dénicher une preuve de la perpétration d'un crime ou, par la même occasion, de satisfaire leur curiosité quant aux opinions d'une personne sur un sujet quelconque³⁰.

La Cour suprême ayant nettement qualifié le recours à la surveillance participative de violation de la *Charte*, le Comité estime que la *Loi sur le SCRS* devrait être modifiée de manière à interdire toute surveillance électronique, qu'un participant à la communication privée y ait consenti ou non, sauf lorsqu'un mandat a été émis à cet effet. Dans son témoignage, l'Association du Barreau canadien s'est montrée favorable à cette recommandation.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le directeur du SCRS a signalé que le Service a pour principe de toujours obtenir un mandat avant de procéder à une surveillance clandestine lorsqu'il y a risque de porter atteinte à la vie privée de quelqu'un.

RECOMMANDEMENT N° 68

Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de manière à ce que le recours à la «surveillance participative» soit assujéti à l'obtention d'un mandat, comme le prévoit la Partie II de la loi.

9.7.6 L'écoute électronique

Selon le directeur du SCRC—on l'a dit plus haut—le Service demande un mandat lorsqu'il risque de porter atteinte à la vie privée de quelqu'un. C'est ce qu'il a répondu lorsqu'on lui a demandé s'il fallait obtenir un mandat pour intercepter des renseignements à partir de radiations électromagnétiques émises par un appareil électronique, comme un ordinateur. Cette activité permet à quelqu'un d'intercepter des signaux électromagnétiques provenant d'un terminal d'ordinateur et de reproduire l'image ou le texte capté sur un écran.

Cette technologie, relativement peu coûteuse, risque d'avoir d'importantes conséquences en ce qui concerne les droits et les libertés des particuliers.

Il est probable que le SCRS se serve de dispositifs d'écoute électromagnétiques. Le Comité sait que le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) est en mesure d'utiliser cette technologie et qu'il partage les renseignements qu'il obtient avec le SCRS. Reste à savoir si ces techniques clandestines ont pour cible des citoyens canadiens et des immigrants reçus.

Il semble que l'utilisation d'appareils d'écoute électromagnétique ne constitue pas une infraction aux dispositions actuelles du *Code criminel*. En fait, un commentateur a déclaré ce qui suit :

Si l'on envisage d'inclure l'interception des radiations électromagnétiques aux infractions prévues au *Code criminel*, il faut se rappeler deux choses : 1) qu'il est

directives précises au Service concernant l'utilisation des sources humaines. Le Comité est généralement d'accord avec la recommandation du CSARS.

La proposition visant à exiger l'obtention d'un mandat judiciaire pour l'utilisation de sources humaines à long terme a été endossée par M. Jean-Paul Brodeur, professeur à l'Université de Montréal. Dans son témoignage, celui-ci a signalé que lorsqu'une infiltration dure depuis 12 ou 18 mois, on devrait songer à la faire autoriser par un juge.

Le Comité n'est pas d'avis que le recours à des sources humaines doive faire l'objet d'un mandat judiciaire. Mais il estime qu'il doit être surveillé de près par le CSARS.

RECOMMANDATION N° 67

Le Comité recommande que le CSARS surveille régulièrement l'utilisation des sources humaines par le SCRS et en fasse rapport à intervalles réguliers.

9.7.5 *Le droit à la vie privée et la surveillance participative*

Dans des décisions récentes, la Cour suprême du Canada a reconnu qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que la vie privée d'une personne soit respectée dans le contexte de la surveillance participative dont il est question à la Partie VI du *Code criminel*²⁹.

Le 25 janvier 1990, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Mario Duarte c. Sa Majesté la Reine*, a estimé que la pratique de la surveillance participative prévue au *Code criminel* était une violation des droits et libertés garantis par l'article 8 de la *Charte*. La Cour a conclu que l'enregistrement électronique clandestin d'une communication privée, sans autorisation judiciaire préalable, doit être considéré, dans tous les cas, comme une fouille, une perquisition ou une saisie, à moins que tous les participants à la conversation n'aient expressément consenti à ce qu'elle soit enregistrée. Pour conclure, la Cour a présenté les observations suivantes :

Si la vie privée peut se définir comme le droit du particulier de déterminer lui-même quand, comment et dans quelle mesure il diffusera des renseignements personnels le concernant, il semblerait raisonnable en matière de respect de la vie privée de s'attendre qu'une personne puisse présumer que l'État ne peut porter atteinte à ce droit en enregistrant clandestinement des communications privées que s'il a convaincu un officier de justice impartial qu'une infraction a été commise ou est en train de l'être et que l'interception de communications privées fournira une preuve de la perpétration de l'infraction.

La *Charte*, personne ne le conteste, proscriit l'enregistrement clandestin de nos communications privées par des tiers sur la foi de simples soupçons. Il serait bien étrange qu'en l'absence de l'exigence d'un mandat, des agents de l'État soient libres de procéder, précisément par le moyen de la surveillance participative, à ce

- on ne doit recourir à ces sources que s'il est raisonnable et nécessaire de le faire;
- la nécessité de recourir à ces sources doit être minutieusement évaluée en fonction du risque d'atteinte aux libertés civiles;
- les sources doivent être dirigées et supervisées par l'autorité centrale;
- elles doivent agir conformément à la loi;
- elles doivent être gérées de manière à protéger la sécurité opérationnelle du SCRS et celle des sources elles-mêmes;
- le SCRS devrait les traiter et les rémunérer suivant les normes d'éthique et d'équité.

Le rapport annuel du CSARS de 1988-1989 mentionne ce qui suit :

Nous avons examiné les changements qui ont eu cours dans la Direction des sources humaines et avons été impressionnés, dans l'ensemble, par une nouvelle approche qui souligne les principes à suivre plutôt que des règles détaillées... En général, nous estimons que les sources sont bien gérées²⁷.

Néanmoins, le Comité ne sait pas dans quelle mesure le Service utilise des sources humaines dans le cadre de ses activités courantes. En réalité, le Comité n'a pu établir dans quelle mesure elles étaient efficaces ou nécessaires.

Le directeur du SCRS a déclaré au cours de son témoignage que la procédure de délivrance des mandats ne s'appliquait pas aux sources humaines et aux activités de surveillance.

On ne peut guère nier que le recours aux sources humaines est la technique d'enquête la plus intrusive. Le Comité est d'avis que l'utilisation de sources humaines, comme de toute autre technique d'intrusion, risque de porter atteinte aux droits et libertés des citoyens canadiens et des immigrants reçus si elle n'est pas bien surveillée.

Dans sa réponse écrite aux questions du Comité, le directeur du SCRS a signalé à ce propos que : « Si le Service était tenu d'obtenir un mandat de la Cour fédérale pour avoir recours à des sources humaines, sa capacité de recueillir des renseignements s'en trouverait gravement diminuée ». Le CSARS s'est dit d'avis que l'obligation d'obtenir un mandat judiciaire pour recourir à des sources humaines « imposerait un fardeau vraiment trop lourd au Service. Il serait difficile, par exemple, d'introduire dans un tel processus une source occasionnelle « itinérante », en voie de formation, et plusieurs sources non rémunérées²⁸. Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, le CSARS recommandait une modification à la *Loi sur le SCRS* à l'effet que le solliciteur général donne des

9.7.2 Rôle de l'inspecteur général et du CSARS

L'inspecteur général et le CSARS ont fait de nombreux rapports sur la manière dont le SCRS utilise les mandats. Le Comité croit que l'inspecteur général et le CSARS peuvent surveiller de plus près l'utilisation des mandats par le SCRS. Pour sa part, le Service devrait se dire que les examens et les enquêtes qu'effectuent l'inspecteur général et le CSARS constituent une sorte de contrôle de la qualité du processus de délivrance des mandats, ce que tout organisme devrait accueillir à bras ouverts s'il tient à améliorer son service.

Bien qu'aucune disposition législative n'autorise en fait l'inspecteur général ou le CSARS à revoir le processus de délivrance des mandats, il semble que ces deux organismes ont interprété le mandat que leur confie la *Loi sur le SCRS* comme leur permettant de le faire. Le Comité ne croit donc pas nécessaire de préciser davantage la loi à cet égard.

9.7.3 Mandats d'urgence

Le CSARS a recommandé que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée afin de permettre la délivrance de mandats d'urgence. Ces mandats seraient délivrés en cas d'urgence lorsque le Service doit intervenir rapidement et ne seraient pas valables pour plus de 72 heures. Bien que le CSARS n'ait pu démontrer au Comité que de tels mandats auraient pu être utiles au cours des cinq dernières années, il estime que ces pouvoirs d'urgence pourraient se révéler utiles.

M. Bernard Marentette, représentant de l'Association des employés du SCRS (région de Québec) a dit également au Comité que l'actuel système de délivrance des mandats était compliqué et excessivement bureaucratique. M. Marentette a dit douter que le système actuel d'approbation des mandats soit assez expéditif pour répondre aux situations d'urgence. Par contre, le directeur du SCRS a fait savoir au Comité, dans une réponse écrite, qu'il n'est jamais arrivé que son service ne puisse pas obtenir un mandat à temps.

Le Comité croit que le directeur du Service est peut-être le mieux placé pour dire si le pouvoir de délivrer des mandats d'urgence se justifie ou non. Le Comité doute également de la constitutionnalité d'éventuelles dispositions qui permettraient la délivrance de mandats d'urgence sans autorisation judiciaire préalable, surtout si ceux-ci autorisent le SCRS à utiliser des techniques d'intrusion, même pour de courtes périodes. Pour le moment, le Comité estime qu'une disposition législative sur les mandats d'urgence n'est pas nécessaire.

9.7.4 Utilisation de sources d'information humaines

Le directeur du SCRS a signalé qu'une directive ministérielle régissant l'utilisation des sources d'information humaines a été émise le 30 octobre 1989. On y trouve les grands principes suivants :

devant l'arbitre. Le Comité estime que le fait qu'aucun avocat indépendant ne comparait devant la Cour fédérale place le juge dans la situation embarrassante de devoir se faire lui-même l'avocat du diable. En fait, le Comité croit comprendre que la Cour fédérale souhaiterait qu'un avocat indépendant soit autorisé à intervenir devant elle lorsque le SCRS demande l'approbation d'un mandat.

Le CSARS et l'Association du Barreau canadien sont du même avis. Le Comité de surveillance a signalé que :

Un avocat qui a l'habilitation de sécurité voulue, mais qui ne travaille pas pour le gouvernement canadien, serait perçu comme un bon défenseur de la personne visée. Un avocat du ministère de la Justice pourrait aussi bien l'être, mais il a moins de chances d'être perçu comme tel, étant donné qu'il est, après tout, au service du gouvernement qui cherche à obtenir des tribunaux l'autorisation de s'ingérer dans la vie privée de l'individu en cause²⁶.

Le CSARS a aussi signalé qu'à l'heure actuelle le rôle de l'avocat indépendant se borne à vérifier que les renseignements que le SCRS a l'intention d'utiliser dans sa demande sont exacts. Le CSARS estime que l'avocat indépendant devrait plutôt contester l'à-propos d'un mandat. Le comité est du même avis. Le rôle d'un *amicus curiae* est de contester non seulement la véracité des éléments de preuve présentés, mais aussi le besoin de recourir à des techniques d'intrusion soit nécessaire. Le Comité croit que le choix d'un avocat pour jouer le rôle d'*amicus curiae* devant la Cour fédérale est très important. À cet égard, il recommande que la Cour fédérale, en consultation avec l'Association du Barreau canadien, fournisse au ministre une liste d'avocats habilités à remplir cette fonction et que le ministre veille à ce que ceux-ci obtiennent une autorisation de sécurité.

RECOMMANDATION N° 65

Le Comité recommande que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée afin qu'un avocat ayant l'habilitation de sécurité puisse intervenir devant la Cour fédérale à titre d'*amicus curiae* à l'audition de chaque demande de mandat présentée en vertu de la Partie II de la loi.

RECOMMANDATION N° 66

Le Comité recommande que la Cour fédérale, en consultation avec l'Association du Barreau canadien, prépare une liste d'avocats aptes à remplir le rôle d'*amicus curiae* lors des procédures d'audition des demandes de mandats devant la Cour fédérale.

Selon l'article 26 de la *Loi sur le SCRS*, la Partie VI du *Code criminel* ne s'applique pas à une interception de communication autorisée en vertu de l'article 21. L'article 27 de cette même loi précise que les demandes de mandat ou de renouvellement de mandat présentées à un juge en vertu des articles 21, 22 ou 23 seront entendues à huis clos en conformité avec les règlements d'application de l'article 28.

L'article 28 de la *Loi sur le SCRS* édicte que le Gouverneur en conseil peut, par règlement :

- a) déterminer la forme des mandats décernés en vertu de l'article 21 ou 23;
- b) prévoir les règles de pratique et de procédure ainsi que les conditions de sécurité, applicables à l'audition d'une demande de mandat ou de renouvellement de mandat;
- c) [...] préciser les lieux où peuvent se tenir les auditions et où doivent être conservés les archives et documents qui s'y rattachent, de même que leur mode de conservation.

Il n'existe ni règle, ni règlement, ni procédure se rapportant à l'article 28. Le Comité estime que les pratiques et procédures de demande de mandat en vertu de la *Loi sur le SCRS* devraient faire l'objet de règlements précis en vue d'homologuer les pratiques qui se sont établies depuis cinq ans à la Cour fédérale.

RECOMMANDATION N° 64

Le Comité recommande que le Gouverneur en conseil rédige un règlement sur les mandats, comme le prévoit l'article 28 de la *Loi sur le SCRS*.

9.7 Questions connexes

9.7.1 Rôle de l'*amicus curiae*

Le Comité croit que le mécanisme d'approbation des mandats par le Comité d'examen des demandes de mandats (CEDM) est satisfaisant. Il a toutefois certains doutes au sujet du rôle de l'*amicus curiae*, un avocat indépendant souvent appelé «avocat du diable».

Le Comité croit que l'avocat indépendant devrait plutôt intervenir à l'audition des demandes d'approbation de mandats devant la Cour fédérale. Ainsi, le juge à qui est présentée une demande de mandat pourrait entendre les arguments des deux côtés. Il est de la plus pure tradition de permettre aux avocats des deux parties de plaider leur cause

RECOMMANDATION N° 61

Le Comité recommande de modifier le paragraphe 21(4) de la *Loi sur le SCRS* de façon à protéger les communications avec des tiers non impliqués.

RECOMMANDATION N° 62

Le Comité recommande de modifier le paragraphe 21(4) de la *Loi sur le SCRS* afin d'ajouter à la liste des restrictions à l'usage des mandats celles qui sont déjà imposées couramment par les juges de la Cour fédérale.

Le paragraphe 21(5) précise la durée maximale des mandats. Actuellement, les mandats relatifs à des enquêtes sur des activités subversives peuvent être délivrés pour une période maximale de 60 jours, tandis que les mandats délivrés dans tout autre cas pourront aller jusqu'à un an. Aux termes de la *Security Service Act, 1989*, de la Grande-Bretagne, les mandats ne peuvent être autorisés que pour une durée de six mois²⁵. En vertu de la législation britannique, les mandats remis à expiration peuvent être renouvelés pour une période de six mois. Le Comité juge excessive la disposition actuelle de la *Loi sur le SCRS* qui permet de délivrer des mandats d'une durée d'un an. Il craint qu'en lui permettant d'exercer une surveillance par intrusion pendant si longtemps, le SCRS ne se lance dans des enquêtes exploratoires pour recueillir de l'information. Le Comité estime qu'un mandat d'une durée plus courte, comme celle qu'accorde le Royaume-Uni, laisserait suffisamment le temps au Service pour exercer une surveillance par intrusion sur une cible. Des modifications corrélatives devront être faites à l'article 22 pour l'aligner sur la recommandation suivante :

RECOMMANDATION N° 63

Le Comité recommande au CSARS et au gouvernement de revoir la durée d'émission et de renouvellement des mandats prévue par la *Loi sur le SCRS*.

L'article 22 de la *Loi sur le SCRS* traite du «renouvellement» du mandat, tandis que l'article 23 vise l'enlèvement de tout matériel installé soit pour intercepter des communications, soit pour obtenir des informations, documents ou objets. Tout mandat décerné en vertu des articles 21 ou 23 est valable, selon l'article 24 de la *Loi sur le SCRS*, nonobstant toute autre loi. En outre, l'article 24 «autorise quiconque à prêter assistance à une personne qu'il a des motifs raisonnables de croire habilitée par le mandat».

L'article 25 de la *Loi sur le SCRS* prévoit expressément que la *Loi sur la responsabilité de l'Etat* ne s'applique pas à l'utilisation ou à la révélation d'une communication dont l'interception a été autorisée par un mandat décerné en vertu de l'article 21, ni à la révélation de l'existence de ces communications.

Ce que doit préciser le mandat est énoncé au paragraphe 21(4), à savoir :

- (i) les catégories de communications interceptées;
- (ii) les catégories d'informations, de documents ou d'objets à obtenir;
- (iii) les pouvoirs d'accès, de recherche et d'installation mentionnés aux alinéas a) à c) du paragraphe 21(3);
- (iv) l'identité de la personne, si elle est connue, dont les communications seront interceptées ou qui possède les informations recherchées;
- (v) les personnes ou catégories de personnes susceptibles d'exécuter le mandat et d'en exercer les pouvoirs;
- (vi) le lieu où le mandat sera exécuté;
- (vii) la durée du mandat;
- (viii) les conditions imposées par le juge qui délivre le mandat.

Ni cette disposition, ni aucune autre de la *Loi sur le SCRS* n'exigent du Service qu'il fasse état des techniques et procédés qui seront employés.

Lors de sa comparution devant le Comité, le 5 juin 1990, le directeur du SCRS a mentionné deux conditions qui figurent souvent dans les mandats délivrés en vertu de la *Loi sur le SCRS*. L'une a trait à l'interdiction d'intercepter toute communication entre la personne visée par le mandat et son avocat et l'autre, à l'interception de communications avec des tiers non impliqués. Le Comité croit comprendre que lorsque ces catégories de communications sont interceptées le Service les détruit immédiatement.

Le Comité est d'avis qu'il faudrait que ces conditions et toute autre condition couramment appliquées par la Cour fédérale soient intégrées dans la *Loi sur le SCRS*. Le Comité convient tout particulièrement que la loi doit assurer la protection des communications privilégiées entre un avocat et son client et des communications avec des tiers non impliqués.

RECOMMANDEMENT N° 60

Le Comité recommande de modifier le paragraphe 21(4) de la *Loi sur le SCRS* de façon à protéger les communications privilégiées entre un avocat et son client à moins que l'avocat ne soit la cible du mandat judiciaire.

Rien dans le libellé de l'article 12 (de la *Loi sur le SCRS*) n'indique que le Parlement ait voulu donner au mot «suspçonner» un sens différent de son sens ordinaire. Par conséquent, l'état d'esprit exigé du Service par cette phrase n'est pas la certitude absolue ou même la conviction réelle ou l'avis bien arrêté qu'une activité menace la sécurité du Canada; tout ce qui semble requis c'est plutôt que le Service ait l'impression ou croie de bonne foi qu'une activité donnée pourrait constituer une menace... Il doit y avoir certains éléments de preuve que l'activité en cause pourrait constituer une «menace à la sécurité du Canada»²³.

Selon ce même avis juridique, l'aptitude du SCRS à opérer à un seuil d'exigences moindre que celui des forces policières est conforme aux fonctions d'un organisme de renseignement de sécurité²⁴.

9.6.2 Exigences particulières des dispositions relatives aux mandats

Le paragraphe 21(2) de la *Loi sur le SCRS* énonce ce que doit contenir l'affidavit qui accompagne une demande de mandat. Il faut tout particulièrement y inclure :

- (i) les faits sur lesquels on s'appuie pour étayer la conviction que le Service a des motifs raisonnables de croire qu'un mandat est nécessaire pour faire enquête sur une menace envers la sécurité du Canada ou pour lui permettre d'exercer ses fonctions conformément à l'article 16;
- (ii) une déclaration indiquant que d'autres méthodes d'enquête ont été essayées en vain ou la raison pour laquelle elles semblent avoir peu de chances de réussir;
- (iii) les catégories de communications ou d'informations qu'on désire intercepter ou obtenir;
- (iv) l'identité de la personne qui possède les informations ou dont les communications seront interceptées;
- (v) les personnes ou catégories de personnes qui exécuteront le mandat;
- (vi) le lieu où le mandat sera exécuté;
- (vii) la durée du mandat;
- (viii) une déclaration concernant toute demande antérieure relative à la cible du mandat.

La Loi n'exige pas de préciser dans la demande les techniques d'interception envisagées ou la façon dont les informations, documents ou objets seront obtenus.

renseignements du SCRS devant les cours pénales. Le Comité estime encourageante la déclaration de l'actuel directeur du SCRS au Comité permanent de la justice et du solliciteur général chargé d'étudier le budget principal; il a en effet indiqué combien la Charte avait d'importance pour le Service dans la conduite de ses opérations.

Le Comité est d'avis que ce groupe technique devrait examiner, dans l'optique de la Charte, plusieurs questions qui ont trait aux activités du Service.

RECOMMANDATION N° 59

Le Comité recommande que le groupe technique interministériel établi sous l'égide du ministère de la Justice ait pour mandat d'étudier 1) la constitutionnalité des dispositions de la Loi sur le SCRS relatives aux mandats et 2) l'applicabilité des critères du droit criminel pour trancher les questions qui relèvent de la Loi sur le SCRS.

9.6 Partie II de la Loi sur le SCRS : le contrôle judiciaire

9.6.1 Des exigences moins strictes

Le processus de demande et d'approbation des mandats est régi par les articles 21 à 28 de la Loi sur le SCRS. L'article 21 prescrit qu'il faut, avant de présenter une demande de mandat au juge de la Cour fédérale, obtenir l'autorisation du ministre. L'article 21 exige aussi que le directeur du Service, ou l'employé désigné par le ministre, ait «des motifs raisonnables de croire» qu'un mandat est nécessaire pour que le Service puisse enquêter sur des menaces envers la sécurité du Canada ou exercer les fonctions qui lui sont confiées en vertu de l'article 16 de la Loi sur le SCRS (comme, par exemple, la collecte d'informations sur des citoyens étrangers). Il importe de mentionner que les dispositions relatives aux mandats sont nuancées par celles de la Loi sur le SCRS qui énoncent les fonctions du Service et de rappeler en particulier l'article 12 qui stipule :

Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada...

Le fait que le SCRS peut exercer ses fonctions dès qu'il «soupçonne» que des activités constituent des menaces envers la sécurité du Canada, indique que les conditions préalables d'enquête sont inférieures à celles que détermine le Code criminel pour les forces policières. La GRC, par exemple, doit avoir des motifs raisonnables et probables de croire qu'un délit a été commis ou qu'un complot a été ourdi (tels que définis dans le Code) pour obtenir un mandat d'écoute électronique ou de perquisition.

Comme l'indique un avis juridique sur l'article 12 et le «mandat premier» du Service, rédigé à l'intention de l'inspecteur général en 1985 :

Les tribunaux ont peu à peu mis au point les critères nécessaires à l'évaluation des mandats du SCRS. Nous n'en sommes pas au même point qu'en ce qui concerne ceux du *Code criminel*, du simple fait que ces mandats sont un «nouveau» recours. Tout porte à croire qu'avec le temps, nous pourrions nous appuyer sur une jurisprudence qui renferme les poids et contreponds établis à l'égard du *Code criminel*²⁰.

Le Comité reconnaît que le fait de soumettre les mandats du SCRS aux mêmes critères, normes et contreponds que ceux qu'on utilise pour le *Code criminel*, exigera des choix délicats. Il est également possible que les tribunaux soient saisis d'une affaire appropriée dans laquelle on contestera la distinction établie de longue date entre les intérêts de la «sécurité nationale» et du «droit criminel». L'affaire *Chiarelli c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* pourrait constituer un cas d'espèce.

Cette affaire, dont a été saisie la Cour d'appel fédérale au moyen d'un renvoi établi en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale*, nous porte à croire que les tribunaux appliqueront les critères du droit criminel à l'égard des questions de sécurité nationale. Le juge Pratte a d'ailleurs affirmé dans sa décision :

les éléments de preuves qui nous ont été présentés indiquent que le besoin de maintenir le secret est aussi grand dans le cas des enquêtes policières sur les activités criminelles organisées que dans celui des enquêtes relatives au renseignement de sécurité²¹.

A l'appui de son opinion, le juge Pratte citait le commentaire d'un membre du CSARS qui avait entendu l'affaire *Chiarelli* :

Il s'agit de la première affaire (portée devant le CSARS) qui mette la GRC en cause. Les principes appliqués aux exclusions (de preuves) sont les mêmes. Ils se rapportent aux procédés qu'utilisent les organismes enquêteurs. Jusqu'ici ils s'agissait du SCRS... On a soutenu que si des sources d'information humaines ou des renseignements précis sur des procédés techniques étaient révélés ou connus du public, ce recours à de tels procédés se ferait de plus en plus rare au point de complètement disparaître²².

Dans l'affaire *Chiarelli*, le tribunal décida à la majorité, que le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* était contraire à l'article 7 de la Charte et n'était pas défendable aux termes de l'article 1 de ce document.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a demandé l'autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada de la décision rendue dans l'affaire *Chiarelli*. Si le pourvoi est accepté, la Cour suprême aura l'occasion de se prononcer sur ces questions difficiles.

Un groupe technique interministériel a de plus été créé sous l'égide du ministère de la Justice. Il est censé examiner, entre autres, la question de l'utilisation des

preuve restants étaient, semble-t-il insuffisants pour justifier la délivrance d'un mandat¹⁷. À la suite de cette révélation et de l'annulation du mandat, les accusations de complot en vue de commettre un meurtre portées contre M. Atwal et huit autres personnes furent retirées.

L'inspecteur général produisit, en février 1988, un long rapport de 121 pages intitulé *The CSIS Warrant Application Process in Respect of Harjit Singh Atwal*. Le Comité n'a eu accès ni à ce rapport, ni aux documents relatifs à l'affidavit présentée dans cette affaire. Le seul autre élément concernant la délivrance possible d'autres mandats fondés sur des informations erronées a été signalé au Comité lorsque le CSARS a comparu, le 10 avril 1990, devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général qui étudiait le budget des dépenses principal. Le CSARS indiqua alors qu'aucun mandat émis à mauvais escient n'avait été porté à l'attention du Comité de surveillance.

Il n'est pas certain que les tribunaux acceptent les critères de droit criminel dans les affaires relatives à la sécurité nationale. La décision rendue dans l'affaire *Atwal* n'a pas réglé la question, même si le tribunal a fait ressortir ce qu'il considère comme des critères différents lorsque l'intérêt de l'État ne se limite pas simplement à l'application de la loi. Au cours des audiences de la Section de première instance, le juge Heald a dit bien clairement :

À mon avis, la jurisprudence du droit criminel n'est pas celle qui doit être appliquée relativement à la *Loi sur le SCRS*... Comme la législation sur la surveillance interne d'une part, et la législation répressive ordinaire d'autre part, tel notre *Code criminel*, ont des objets carrément différents, leur interprétation respective se fait nécessairement dans une optique différente¹⁸.

Il serait plus facile d'accepter l'idée que les questions de sécurité nationale doivent être traitées différemment des affaires de droit criminel si les tribunaux et le Parlement avaient réussi à définir de façon satisfaisante ce qu'il faut entendre par «sécurité nationale». Le professeur M.L. Friedland amorçait en ces termes l'étude de cette question pour la Commission McDonald :

J'entreprends cette étude sur les aspects juridiques de la sécurité nationale, en avouant tout d'abord que j'ignore le sens de l'expression «sécurité nationale». Pas plus d'ailleurs que le gouvernement¹⁹.

Ces phrases, écrites en 1979, n'ont rien perdu de leur actualité.

À l'égard des dispositions de la *Loi sur le SCRS* relatives aux mandats, le Comité croit qu'avec le temps, les tribunaux définiront les conditions requises pour établir un juste équilibre entre les intérêts de l'État et ceux des particuliers. Comme l'indique un avis juridique rédigé pour le Comité :

qu'il suffisait qu'un juge soit convaincu, à partir d'éléments de preuve fournis sous serment, qu'il existait des motifs raisonnables et probables, de croire que la sécurité du Canada était menacée et qu'un mandat était nécessaire pour permettre la tenue d'une enquête.

Dans un avis dissident souvent cité, le juge Hugessen a fait valoir que l'article 21 de la *Loi sur le SCRS* était « incompatible » avec l'article 8 de la *Charte* et il a attiré l'attention sur les conditions énoncées par le juge Dickson dans l'affaire *Hunter*, lesquelles, selon lui, devraient s'appliquer dans pareils cas. Ces conditions sont : i) qu'il existe des motifs raisonnables et probables de croire, ii) qu'une infraction a été commise, iii) et qu'un rapport raisonnable et proportionné soit établi entre l'intérêt pertinent de l'État et l'intrusion projetée¹⁵.

Selon le juge Hugessen, l'article 21 de la *Loi sur le SCRS* ne répond pas au troisième critère énoncé ci-dessus, puisque, pris conjointement, l'alinéa 21(2)a) et le paragraphe 21(3) exigent que le juge soit convaincu qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un mandat « est nécessaire pour permettre au Service de faire enquête sur des menaces envers la sécurité du Canada ». Le juge Hugessen termine en concluant que l'article 21 :

ne prévoit aucune norme raisonnable qui permettrait au juge de vérifier la nécessité d'un mandat. Il n'est pas exigé que l'on démontre que l'immixtion dans la vie privée d'un citoyen fournira des éléments de preuve au sujet des menaces alléguées ou continuera à confirmer ou à infirmer leur existence. Rien dans le libellé de la Loi n'exige l'existence d'un rapport direct entre les informations qu'on espère obtenir au moyen de la communication interceptée et les menaces alléguées envers la sécurité du Canada¹⁶.

Malgré l'argumentation solide du juge Hugessen, la Cour décida à la majorité dans l'affaire *Atwal* que les dispositions de la *Loi sur le SCRS* relatives aux mandats étaient défendables dans le contexte de la *Charte*.

Le Comité estime que le juge Hugessen a présenté des arguments importants tant sur le plan des principes que sur le plan juridique. Il sera peut-être bon que le Parlement examine de plus près les questions que soulève la décision de l'affaire *Atwal*. On en reparlera d'ailleurs dans la conclusion de ce rapport.

Sur un autre point dont la Cour était saisie concernant la demande de M. Atwal d'avoir accès aux documents sur lesquels la demande de mandat s'appuyait, le tribunal décida à l'unanimité d'accorder à l'accusé l'accès à ces documents après en avoir supprimé tout renseignement qui aurait permis de découvrir l'identité d'une personne. La Cour ordonna que l'affaire soit renvoyée devant le juge de première instance pour régler la question de la divulgation.

Dans une tournure étonnante des événements, l'intimé consentit à l'annulation du mandat après que la Cour eut appris que le « SCRS avait découvert dans l'affidavit justificatif des erreurs graves et considérables. En raison de ces erreurs, les éléments de

L'affaire la plus importante dans laquelle les dispositions sur le contrôle judiciaire de la Loi sur le SCRS ont été contestées est l'affaire *Atwal c. la Reine*¹². Cette affaire fut portée devant la Section de première instance de la Cour fédérale à deux reprises et fut aussi entendue par la Cour d'appel fédérale. Cette affaire et les recommandations du groupe consultatif indépendant ont amené le Service à établir des procédures de révision interne pour le traitement des demandes de mandat.

Dans l'affaire *Atwal*, la Cour d'appel fédérale s'est prononcée sur la constitutionnalité des dispositions de la Loi sur le SCRS qui portent sur les mandats, dans le contexte des dispositions de l'article 8 de la Charte qui porte sur « les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives ». En concluant pour la majorité, le juge Mahoney a fait allusion à l'opinion du juge Dickson dans l'affaire *Hunter c. Southam* :

Le droit de l'Etat de déceler et de prévenir le crime commence à l'emporter sur le droit du particulier de ne pas être importuné lorsque les soupçons font place à la probabilité fondée sur la crédibilité. L'histoire confirme la justesse de cette exigence comme point à partir duquel les attentes en matière de la vie privée doivent céder le pas à la nécessité d'appliquer la loi. Si le droit de l'Etat ne consistait pas simplement à appliquer la loi comme, par exemple, lorsque la sécurité de l'Etat est en cause, ou si le droit du particulier ne correspondait pas simplement à ses attentes en matière de vie privée comme, par exemple, lorsque la fouille ou la perquisition menace son intégrité physique, le critère pertinent pourrait fort bien être différent¹³.

Le juge Mahoney s'est référé aux motifs donnés dans l'affaire *Hunter* pour expliquer qu'on pourrait appliquer des critères différents lorsque la sécurité nationale est en jeu. Il ne s'agit pas nécessairement, selon lui, d'appliquer un critère plus faible, mais de tenir compte de la réalité :

Comme la Loi sur le SCRS n'autorise pas la délivrance de mandats pour faire enquête sur des infractions ordinaires au *Code criminel* ou pour obtenir des éléments de preuve relativement à la perpétration de telles infractions, il est tout à fait normal que l'article 21 n'exige pas que le juge qui décerne le mandat soit convaincu qu'une infraction a été commise et qu'on en fera la preuve en exécutant le mandat. La Loi autorise la tenue d'enquêtes sur des menaces envers la sécurité du Canada et, entre autres, la collecte de renseignements sur des activités qui peuvent, pour des motifs raisonnables, être considérées comme susceptibles de constituer de telles menaces¹⁴.

Comme le montre le jugement majoritaire de la Cour d'appel fédérale, la Cour accepte l'argument invoqué dans l'affaire *Hunter* selon lequel un critère différent entre en jeu dans les affaires de sécurité nationale. La Cour a majoritairement convenu, comme critère minimum pour la délivrance d'un mandat dans les affaires de sécurité nationale,

Toutes les demandes de mandat du SCRS sont entendues dans une salle d'audience de la Cour fédérale située dans un immeuble gouvernemental sûr à Ottawa. La salle d'audience elle-même est considérée comme un endroit sûr. La Cour fédérale compte sur le personnel du SCRS pour assurer la sécurité des séances d'audition des demandes de mandat. L'administration de la Cour fédérale a, pour sa part, pris diverses mesures pour assurer la protection de ses documents.

Bien que le SCRS se charge apparemment d'assurer la sécurité des séances d'audition des demandes de mandats, la loi ne lui en donne pas le pouvoir. En vertu de l'article 59 de la *Loi sur la Cour fédérale* :

59. Les services ou l'assistance qui peuvent, compte tenu des circonstances, être jugés nécessaires, en ce qui concerne la conduite des débats de la Cour, la sécurité de ses membres, de ses locaux et de son personnel, ou l'exécution de ses ordonnances et jugements, sont fournis, à la demande du juge en chef, par la Gendarmerie royale du Canada ou tout autre corps policier que le gouverneur en conseil désigne.

Le Comité estime que c'est à la GRC qu'il incombe d'assurer la sécurité des auditions de demandes de mandats présentées aux termes de la *Loi sur le SCRS*. Par conséquent, il presse le solliciteur général de veiller à ce que ce soit la GRC qui, conformément à la *Loi sur la Cour fédérale*, s'en occupe.

Le Comité a des raisons de croire que les arrangements actuels relatifs à l'audition des demandes de mandats présentées aux termes de la *Loi sur le SCRS* laissent à désirer. L'emplacement actuel de la salle d'audience sûre risque de compromettre l'indépendance de la Cour. On sait que la Cour fédérale s'est lancée dans un programme pluriannuel de construction de locaux dotés de salles d'audience sûres ici et là au Canada. Le Comité appuie les efforts de la Cour fédérale de se doter de nouveaux locaux partout au Canada, et recommande donc :

RECOMMANDATION N° 58

Le Comité recommande que le gouvernement accorde la priorité à l'établissement de salles d'audience sûres pour l'audition des demandes de mandats présentées aux termes de la *Loi sur le SCRS* ou de toute autre affaire liée à la sécurité nationale.

Une fois ces questions dûment réglées, le conseiller indépendant examine la demande. Le SCRS a indiqué que, en pratique, le conseiller indépendant reçoit une copie de la demande de mandat avant la réunion du CEDM. Il rencontre le souscripteur de l'affidavit, le ou les analystes ainsi que l'avocat du SCRS pour examiner la demande. Il interroge ceux qui ont préparé le dossier pour vérifier les renseignements fournis. Si on juge nécessaire de modifier l'affidavit après la réunion avec le conseiller indépendant, le CEDM en est saisi. Toutes les questions qui ne peuvent pas être réglées par le conseiller indépendant en consultation avec le souscripteur ou l'analyste de l'affidavit et l'avocat du SCRS sont soumises au CEDM.

Le conseiller indépendant est tenu de faire rapport par écrit de chaque cas au sous-solliciteur général, ce qui lui permet de soulever les questions qu'il reste à éclaircir. Selon la documentation fournie au Comité par le SCRS, le CEDM est chargé en dernier ressort de modifier, de rejeter ou d'approuver la demande pour examen ultérieur. À l'avant-dernière étape du processus, le directeur discute de l'affidavit avec le solliciteur général, lequel peut alors l'approuver ou le rejeter. Le SCRS présente ensuite la demande de mandat à un juge de la Cour fédérale afin d'obtenir l'approbation finale.

Lorsqu'il a témoigné devant le Comité, le directeur du SCRS a déclaré qu'une demande de mandat n'avait jamais été rejetée par le ministre. En revanche, dans une réponse écrite à la question de savoir si des demandes de mandat avaient été renvoyées pour plus ample analyse, l'ancien solliciteur général, M. Pierre Blais, a déclaré :

à l'instar d'autres solliciteurs généraux, il m'est arrivé, à l'occasion, de recommander qu'un travail et une analyse plus approfondis de certaines demandes soient effectués avant d'en approuver la présentation à la Cour.

9.4 Le rôle de la cour fédérale

Le Cour fédérale comprend deux sections : la Section de première instance et la Section d'appel. Elle peut être saisie d'affaires liées à la sécurité nationale de diverses façons.

Elle peut être saisie d'affaires liées à la sécurité nationale, aux termes de l'article 38 ou 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* ou de l'article 18 ou 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Les demandes de mandats ou de renouvellement de mandats peuvent être présentées aux juges désignés de la Cour aux termes de la Partie II de la *Loi sur le SCRS* (articles 21 à 28). L'article 27 prévoit que les demandes faites à un juge en vertu des articles 21, 22 ou 23 sont entendues à huis clos en conformité avec les règlements d'application de l'article 28. Or, le gouverneur en conseil n'a pas encore adopté de règlements à cet égard.

24. La composition du Comité d'examen des demandes de mandat devrait être élargie de manière à comprendre des représentants du Bureau du Conseil privé ou du ministère de la Justice au niveau de secrétaire adjoint ou sous-ministre adjoint. Le Secrétaire du ministère devrait être représenté par le sous-solliciteur général adjoint à la Police et à la Sécurité.

25. Le processus d'examen des demandes de mandat devrait comprendre une fonction d'examen indépendante assurée par un conseiller juridique relevant directement du sous-solliciteur général. Le conseiller juridique devrait avoir accès à tous les renseignements du SCRS et du Secrétariat du ministère se rapportant à l'enquête proposée pour pouvoir contester la fiabilité des renseignements opérationnels fournis à l'appui de la demande de mandat¹⁰.

Par suite de ces recommandations, le directeur du SCRS préside maintenant le CEDM, lequel se compose du sous-solliciteur général adjoint (Direction de la Police et de la Sécurité) et de fonctionnaires supérieurs du ministère de la Justice. On a donné suite à la recommandation du GCI proposant de nommer un «conseiller juridique indépendant» en engageant à cette fin un avocat du ministère de la Justice.

La demande de mandat doit franchir plusieurs étapes avant d'être approuvée. Dans sa réponse écrite au Comité, le directeur du SCRS a précisé que le processus de demande de mandats est amorcé par l'enquêteur régional qui énumère les pouvoirs requis aux termes de la Partie II de la *Loi sur le SCRS*. Il envoie ensuite sa demande au directeur général régional qui la transmet avec les recommandations nécessaires au siège du SCRS, à Ottawa.

La demande est reçue au siège par la Section du contrôle des mandats qui prépare l'affidavit de concert avec les Services juridiques du SCRS et répond aux questions suivantes :

- i) Les pouvoirs demandés conviennent-ils à la gravité de la menace?
- ii) Les renseignements sont-ils exacts?
- iii) Les pouvoirs demandés peuvent-ils être exercés compte tenu des ressources disponibles?
- iv) L'enquête répond-elle aux besoins de renseignements du SCRS?
- v) Les sources sont-elles fiables?
- vi) La demande est-elle justifiée et conforme aux plans et aux priorités du SCRS?¹¹

Dans sa réponse écrite au Comité, le directeur du SCRS a déclaré que «la politique du CARC régit l'utilisation par le SCRS des pouvoirs que lui accorde l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* de recueillir des informations «dans la mesure strictement nécessaire». L'inspecteur général et le CSARS peuvent évidemment vérifier que le Service n'outrepasse pas l'esprit de la loi à cet égard»⁹.

Lorsque, selon le directeur du SCRS, on constate qu'un particulier ou un groupe se livre à des activités menaçantes, il faut, avant de procéder à l'enquête, «faire examiner et approuver les propositions de ciblage conformément à la politique en matière de ciblage». Comme on l'a dit plus haut, l'approbation des cibles en vertu de cette politique est accordée «dans la mesure strictement nécessaire», conformément au principe énoncé à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* qui prévoit :

des degrés croissants d'intrusion et le recours à diverses méthodes d'enquête suivant la gravité et l'imminence du danger. En d'autres termes, le CARC peut approuver une enquête à faible degré d'intrusion, mais si l'enquêteur estime qu'il est «strictement nécessaire» de recourir à des techniques plus intrusives, il doit de nouveau s'adresser au CARC.

Dans sa réponse écrite au Comité, le directeur note également que l'autorisation de faire enquête est accordée pour «des périodes de 90 jours à 2 ans».

Le processus d'approbation des enquêtes du CARC comporte trois niveaux d'intrusion. Au premier niveau, le SCRS peut mener une enquête à l'aide de sources d'information ouvertes, telles que des entrevues. On ne sait trop à quel stade il faut porter une enquête à faible niveau d'intrusion à l'attention du CARC. On sait mieux, toutefois, ce qui se passe aux niveaux d'intrusion suivants. Au deuxième niveau, par exemple, on peut recourir à des sources humaines tandis que, au troisième et dernier niveau, il faut obtenir un mandat. Par conséquent, plus le niveau d'intrusion est élevé, plus la procédure d'approbation du CARC se resserre.

9.3.2 *Le comité d'examen des demandes de mandats (CEDM)*

Avant qu'un enquêteur puisse demander un mandat en vertu de la Partie II de la *Loi sur le SCRS*, le CARC doit approuver l'enquête au troisième niveau. Lors de son témoignage devant le Comité, le directeur du SCRS a déclaré :

Le CARC doit être convaincu que la gravité de la menace justifie une enquête très approfondie avant d'approuver la requête au niveau 3, qui est le niveau d'enquête le plus élevé. C'est le niveau que les enquêteurs doivent obtenir avant de commencer à rédiger un mandat ou une demande de mandat.

Le Comité a obtenu des informations sur le Comité d'examen des demandes de mandats au cours de ses réunions publiques et à huis clos et dans les réponses écrites à ses questions. Il a appris que le processus d'obtention des mandats a fait l'objet de «nombreux ajustements» au cours des cinq dernières années. Le GCI, entre autres, avait formulé les recommandations suivantes :

En raison du secret dont s'entourent ceux qui menacent le plus gravement la sécurité intérieure du Canada, le service de renseignement de sécurité doit, pour recueillir des informations, être autorisé à employer diverses techniques d'enquêtes. Les moyens à sa disposition doivent aller depuis l'étude des sources publiques de documentation et la collecte de renseignements auprès des citoyens, des services de police et des organismes gouvernementaux (canadiens et étrangers) jusqu'à l'usage de méthodes beaucoup plus cachées et « intrusives » pouvant faire appel à des pouvoirs que la loi ne confère pas au citoyen ordinaires⁷.

Rappelons que, au moment où la Commission McDonald a publié ses rapports en 1981, la *Charte canadienne des droits et libertés* n'était pas en vigueur. Bien que les dispositions relatives aux mandats aient été contestées plusieurs fois devant les tribunaux, elles ont jusqu'à présent résisté à l'épreuve.

9.3 Le contrôle interne des techniques d'enquête par intrusion

Dans la foulée de l'affaire *Atwal* et du rapport présenté au solliciteur général par le Groupe consultatif indépendant (GCI), le SCRS a apporté plusieurs changements à ses procédures internes d'approbation des cibles et des demandes de mandat. Le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) et le Comité d'examen des demandes de mandats (CEDM) assurent le contrôle interne du recours aux techniques d'intrusion. Dans le cas des mandats, cependant, c'est à la Cour fédérale qu'il faut s'adresser. Il n'empêche que d'autres techniques d'intrusion comme le recours à des sources humaines sont utilisées en dehors de tout contrôle judiciaire.

9.3.1 Le comité d'approbation et de réévaluation des cibles

C'est le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC), présidé par le directeur du SCRS qui supervise le choix des cibles d'enquête. Il se compose de cadres supérieurs du SCRS et de représentants des ministères de la Justice et du Solliciteur général⁸. Son rôle est d'autoriser le ciblage pendant des périodes précises et d'approuver le recours à diverses techniques d'enquête.

Le Comité sait que le SCRS a revu sa politique en matière de ciblage après avoir consulté le sous-solliciteur général et qu'une nouvelle directive interne a été émise en avril 1988. En outre, le ministre a donné des instructions sur :

1. la conduite des enquêtes;
2. le recours à des sources humaines;
3. l'obligation d'obtenir l'approbation du ministre avant de procéder à des enquêtes par intrusion sur les activités visées au paragraphe 2d).

Ces pouvoirs cadrent, dans l'ensemble, avec ceux que la Commission McDonald a jugés nécessaires à l'accomplissement du mandat d'un service de renseignement de sécurité :

- c) l'installation, l'entretien et l'enlèvement d'objets.
 - b) la recherche, l'enlèvement ou la remise en place de tout document ou objet, leur examen, le prélèvement des informations qui s'y trouvent, ainsi que leur enregistrement et l'établissement de copies ou d'extraits par tout procédé;
 - a) l'accès à un lieu ou un objet, ou l'ouverture d'un objet;
- Par dérogation à toute autre règle de droit mais sous réserve de la *Loi sur la statistique*, le juge à qui est présentée la demande visée au paragraphe (1) peut décerner le mandat s'il est convaincu de l'existence des faits mentionnés à l'alinéa (2)a) et b) et dans l'affidavit qui accompagne la demande; le mandat autorise ses destinataires à intercepter des communications ou à acquérir des informations, documents ou objets. À cette fin, il peut autoriser aussi, de leur part :
- L'adoption, en 1984, de la *Loi sur le SCRS* a entraîné l'abrogation de l'article 16 de la *Loi sur les secrets officiels*. Les pouvoirs conférés par la *Loi sur les secrets officiels* sont non seulement repris dans la nouvelle loi, mais augmentés. Le paragraphe 21(3) de la *Loi sur le SCRS* permet au SCRS de recourir aux techniques autorisées par la loi antérieure mais, en plus, élargit leur champ d'application. Voici le texte du paragraphe 21(3) :
- ### 9.2.4 L'adoption de la Loi sur le SCRS
- Le Comité sénatorial spécial signale également que les dispositions traitant de l'obtention des mandats ne prévoyaient pas l'intervention du ministre et qu'elles ne faisaient aucune distinction entre les cibles étrangères et les cibles canadiennes, ni ne réglementaient le recours à des agents secrets, à des informateurs et à des agents de nouyautage. Certains des défauts relevés par le Comité furent rectifiés lors du dépôt du projet de loi C-9.
- que la durée des mandats soit fixée;
 - que le juge en chef de la Cour fédérale désigne les juges chargés de délivrer les mandats afin d'éviter qu'on choisisse tel juge de préférence à tel autre;
 - que la demande de mandat donne des détails sur les demandes antérieures toujours pour éviter qu'on choisisse tel juge de préférence à tel autre⁶.

Le solliciteur général du Canada peut décerner un mandat autorisant l'interception ou la saisie de toute communication s'il est convaincu, en se fondant sur une preuve faite sous serment, que cette interception ou saisie est nécessaire pour prévenir ou déjouer une activité subversive dirigée contre le Canada ou préjudiciable à la sécurité du Canada, ou est nécessaire pour recueillir des renseignements d'origine étrangère essentiels à la sécurité du Canada.

Selon le rapport annuel du solliciteur général pour 1983, dernière année complète pour laquelle on dispose de renseignements détaillés sur les interceptions en vertu de la *Loi sur les secrets officiels*, 525 mandats ont été délivrés aux termes du paragraphe 16(2), et leur délai d'expiration moyen était de 253 jours. Le rapport du solliciteur général indique également que les interceptions pratiquées en vertu de l'article 16 ont permis d'obtenir des renseignements inestimables aux fins suivantes :

- i) la prévention et la détection d'activités subversives dirigées contre le Canada ou préjudiciables à sa sécurité;
- ii) la collecte de renseignements sur l'étranger essentiels à la sécurité du Canada;
- iii) la collecte de renseignements sur des activités violentes, terroristes ou criminelles menées en vue de changer le gouvernement du Canada ou d'autres pays;
- iv) la confirmation ou l'infirmité de renseignements obtenus d'autres sources⁴.

Le service de sécurité de la GRC a continué d'intercepter des communications privées en vertu de la *Loi sur les secrets officiels* jusqu'à l'entrée en vigueur, en 1984, de la *Loi sur le SCRS*.

9.2.3 Les antécédents de la Loi sur le SCRS

Dans le sillage de la Commission McDonald, deux projets de loi (C-157 et C-9) ont été déposés au Parlement en vue de doter le Canada de son premier service civil de renseignement de sécurité. Ces projets de loi ont fait l'objet d'un vif débat, notamment au sujet des mandats. Le Comité sénatorial spécial chargé d'examiner le projet de loi C-157 fit remarquer qu'il : n'établissait pas une série de contrôles suffisamment stricts sur la délivrance des mandats⁵. Voici les cinq grandes modifications qu'il recommandait d'apporter au projet de loi :

- que de nouvelles exigences semblables à celles de la Partie VI du *Code criminel* soient prescrites avant que le tribunal puisse autoriser le recours à des techniques d'intrusion;
- que le juge dispose de critères pour décider si la gravité de la menace justifie une atteinte à la vie privée;

9.1 Introduction

Le recours à des techniques d'enquête par intrusion est probablement le domaine d'activité du SCRS qui risque le plus de violer les droits et libertés des Canadiens. Le présent chapitre examine les restrictions que la *Loi sur le SCRS* et le *SCRS* lui-même ont placées sur l'utilisation de ces techniques.

9.2 Historique

9.2.1 La surveillance électronique

La GRC a commencé à intercepter les communications téléphoniques dans les années 30, mais ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que les corps de police canadiens se sont mis à pratiquer couramment l'espionnage électronique par table d'écoute ou microphone. Le service de sécurité de la GRC a été autorisé à intercepter les communications téléphoniques aux termes de la *Loi sur les pouvoirs d'urgence*. Cette loi autorisait le ministre de la Justice à exiger d'un organisme de communications qu'il produise ou rende disponible toute communication «qui peut être préjudiciable, ou qui peut servir à des fins qui seraient préjudiciables, à la sécurité et à la défense du Canada»¹. Après l'expiration, en 1954, de la *Loi sur les pouvoirs d'urgence*, l'interception de communications téléphoniques s'est poursuivie en vertu de la *Loi sur les secrets officiels*. Dans son rapport, la Commission McDonald note que «l'écoute était une technique d'enquête utilisée fréquemment dans tout le Canada»² avant l'entrée en vigueur, en 1974, du paragraphe 16(2) de la *Loi sur les secrets officiels*.

9.2.2 La Loi sur la protection de la vie privée

L'article 16 de la *Loi sur les secrets officiels* a été adopté dans le cadre de la *Loi sur la protection de la vie privée*. Bien que cette loi interdise, en vertu du *Code criminel*,

¹Interception volontaire de communications privées au moyen de dispositifs électro-magnétiques, acoustiques, mécaniques ou autres, à moins que l'intercepteur n'ait le consentement de l'une des parties ou ne soit muni d'une autorisation judiciaire³,

le paragraphe 16(2) l'admet sous les réserves suivantes :

Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* afin d'y inclure un article permettant au gouvernement du Canada d'établir un Groupe spécial d'intervention d'urgence (GSIU).

8.4.2.5 Le sous-solliciteur général

Le sous-solliciteur général n'a aucun lien direct avec la GRC. En ce qui concerne les services policiers, sa tâche consiste simplement à conseiller le ministre. Le commissaire de la GRC n'est nullement tenu par la loi de consulter le sous-solliciteur général, comme doit le faire le directeur du SCRS en vertu de la *Loi sur le SCRS*. Le Comité estime que cette situation n'est pas satisfaisante et qu'il faut y remédier. Il croit également qu'une telle consultation ne serait pas contraire au principe de l'indépendance de la police.

NOTES

1. Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique, *Terrorisme*, Ottawa, 1987, p. 71.
2. D.R. Yeomans, «La décentralisation du pouvoir». *Administration publique canadienne*, vol.16, 1969, p. 19-25.
3. Voir, par exemple, à la page 15 du *Rapport annuel de 1986-1987* du CSARS.
4. Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2^e édition, Toronto, Carswell, 1985, p. 425-426
5. Peter Hogg, *Ibidem*.
6. Voir, par exemple, Peter Moon, «Feuding Policemen Upset the Hostage-taker», *The Globe and Mail*, 13 juin 1986, p. A1.
7. Gendarmerie royale du Canada, *Budget des dépenses 1990-1991*, Partie III, Plan de dépenses, p. 19.

Le Comité est d'avis qu'il convient de modifier la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* pour y inclure des dispositions sur l'établissement et l'utilisation du Groupe spécial des interventions d'urgence (GSIU) de la GRC.

La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* donne aussi au solliciteur général des pouvoirs importants. En vertu du paragraphe 6(2), le ministre peut, avec l'approbation du Cabinet, conclure des ententes avec les gouvernements des provinces afin de permettre la consultation et la coopération de la GRC et des forces policières provinciales et municipales dans l'exercice de leurs tâches en matière de sécurité.

De son côté, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* a une portée plus vaste et donne également au Cabinet de vastes pouvoirs de réglementation sur la Gendarmerie. L'article 20 permet au ministre de conclure avec le gouvernement d'une province ou une municipalité des arrangements pour «l'utilisation de la Gendarmerie, ou d'un élément de celle-ci». La Loi donne au ministre des pouvoirs précis. L'article 5 lui donne la direction de la GRC dont le contrôle et l'administration sont aux mains du commissaire. L'article 20 permet au ministre de conclure avec le gouvernement d'une province ou une municipalité des arrangements pour «l'utilisation de la Gendarmerie, ou d'un élément de celle-ci». La Loi donne également au Cabinet de vastes pouvoirs de réglementation sur la Gendarmerie.

La *Loi sur le ministre du solliciteur général* ne contient que cinq articles. L'article 2 confie au ministre la direction et la gestion du ministère dans son ensemble. L'article 4 lui attribue des pouvoirs et des fonctions qui, en ce qui concerne la GRC, sont du domaine de compétence du Parlement et ne sont pas «attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux».

L'autorité qu'exerce le solliciteur général sur les services policiers fédéraux lui vient de trois mesures législatives : la *Loi sur le ministre du solliciteur général*, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

8.4.2.4 Le solliciteur général du Canada

Il semble que le protocole d'entente entre la GRC et le SCRS a favorisé le développement d'une atmosphère de travail constructive. Toutefois, le Comité croit qu'il reste d'importants problèmes techniques à résoudre lorsqu'il s'agit de transformer en preuve criminelle les renseignements rassemblés par le SCRS, notamment dans les cas d'actes violents ayant des motifs politiques. Le Comité se réjouit de la formation du groupe de travail par les ministères et organismes en question. Il exhorte le ministre de la Justice et le solliciteur général à tenir le Parlement au courant de l'évolution des relations de travail entre le SCRS et la GRC, ainsi que de l'avancement des travaux du comité technique.

L'existence d'un groupe de travail formé de représentants du ministère de la Justice, du Secrétaire du solliciteur général, du SCRS et de la GRC. Comme on l'a signalé ailleurs dans le présent rapport, ce «comité technique» dispose d'un large mandat et peut prendre le temps voulu pour accomplir son travail qui portera principalement sur les incidences de la *Charte* et sur les problèmes découlant de questions opérationnelles.

Le problème des relations entre la GRC et le SCRS, qui n'ont pas toujours été sans heurt, est fréquemment cité. Le CSARS fait allusion dans ses premiers rapports annuels, à des « querelles de compétence » entre ces deux organismes. Le Comité de surveillance rappelle d'ailleurs souvent que le SCRS n'a pas accès aux données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC).

Le Comité est d'avis que de bons rapports de travail entre le SCRS et la GRC sont essentiels à la sécurité nationale. Par conséquent, il s'est efforcé d'évaluer la qualité des rapports actuels et de savoir s'ils se sont améliorés de façon notable depuis 1984.

Le Comité a remarqué que c'est au Comité consultatif du CIPC, qui se compose de forces de police affiliées, et non seulement de la GRC, qu'il revient d'approuver la transmission de données du CIPC à des organismes non policiers. Le protocole d'entente initial signé en 1984 par le SCRS et la GRC a été remplacé en août 1989 par un autre protocole beaucoup plus solide. Après examen de ce protocole, le Comité est d'avis que c'est une mesure positive; on lui a également appris que le programme de liaison semblait bien fonctionner.

Malgré ces signes encourageants, le Comité a également entendu des témoignages troublants au cours de ses visites dans les bureaux régionaux. Les agents de la GRC ont reconnu que le SCRS appliquait le protocole à la lettre et lui signalait les incidents où il semblait y avoir eu infraction au *Code criminel*, mais ils ont déclaré que l'information reçue était souvent trop manipulée pour être vraiment utile.

Des agents supérieurs ont prétendu que, dans un cas, les renseignements qu'ils avaient reçus étaient insuffisants pour prévenir un incident grave. Le Comité aurait aimé visiter tous les bureaux régionaux; mais en raison du peu de temps dont il disposait, il n'a pu le faire et n'a donc pas pu évaluer s'il s'agissait d'un incident isolé.

Il vaut toutefois la peine de s'arrêter sur cet incident, qui soulève plusieurs questions. Par exemple, comment la GRC peut-elle obtenir des renseignements « non manipulés » sans, en même temps, menacer les sources du SCRS? Comment, par ailleurs, les preuves obtenues directement du SCRS peuvent-elles être utilisées devant les tribunaux sans être contestées en vertu de la *Charte*?

On peut offrir trois solutions en réponse à la première question. Deux d'entre elles consistent à rassembler les fonctions d'application de la loi et celles du renseignement de sécurité dans un seul organisme, la GRC ou le SCRS. Ces deux organismes semblent s'opposer à une telle réorganisation. La troisième solution est d'offrir aux sources d'information une protection contre les abus de confiance en vertu du *Code criminel*.

En ce qui concerne la deuxième question, le directeur du SCRS a informé à la fois ce Comité et le Comité permanent de la justice et du solliciteur général qu'un groupe de travail venait d'être mis sur pied au ministère de la Justice pour examiner la question. Par la suite, dans une lettre adressée au Comité, le commissaire de la GRC a confirmé

renseignements uniquement liés à la sécurité. Troisièmement, la recherche de sources humaines et leur affectation doivent toujours se faire en fonction des paramètres de l'activité criminelle. D'autre part, la GRC ne tolérera pas que ses agents mènent des enquêtes antiterroristes sans la participation des membres du SCRS. Enfin, les agents de la DESN ne peuvent procéder au ciblage de groupes.

On peut se demander si, par suite de la création et de l'expansion de la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DESN) et de ses sections, la GRC continue à s'intéresser à la collecte de renseignements de sécurité.

Le Comité a essayé de déterminer si tel était le cas et, dans l'affirmative, pourquoi. Le Comité a demandé au commissaire de répondre par écrit à certaines questions; il a entendu son témoignage et, à l'invitation de ce dernier, a assisté à une séance d'information au quartier général de la GRC, avec son personnel.

Au cours de cette séance d'information, le Comité a constaté que les «responsabilités en matière de sécurité» de la GRC dépassent le cadre de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Le protocole d'entente signé entre le SCRS et la GRC les définit ainsi :

la prévention, la détection, les enquêtes et le dépôt d'accusations relativement à toute infraction dont il est question à l'article 2 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* ou la crainte de la perpétration d'une infraction prévue par le *Code criminel*, la *Loi sur les secrets officiels*, la *Loi sur les licences d'importation et d'exportation* ou toute autre loi visant d'une façon ou d'une autre la sécurité nationale.

Ainsi exprimé, le rôle de la GRC en matière de sécurité nationale dépasse le cadre de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et empiète donc sur les domaines qui relèvent du SCRS.

Outre ce rôle, la GRC assure également la sécurité des personnes, des propriétés et des aéroports fédéraux; donne des conseils aux ministères et organismes gouvernementaux en matière de sécurité; évalue les menaces afin d'assurer la protection des personnes et la sécurité lors de manifestations spéciales, telles que le Sommet du Groupe des sept, les Jeux olympiques d'hiver ou Expo 86. La Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DESN) est aussi chargée de l'évaluation de la menace, processus qui exige la collecte d'information et de renseignements auprès de sources publiques, du SCRS, d'autres organismes et forces de police du Canada, ainsi que de sources étrangères.

Même si la GRC peut faire appel à toutes ses ressources en temps de crise, il faut souligner que les membres de sa Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale sont relativement peu nombreux par rapport à ceux du SCRS.

En conséquence, le Comité est d'avis que la capacité, même réelle, qu'a la DESN d'enfreindre les droits et les libertés des Canadiens, est probablement faible.

Le Comité a pris note de l'opinion exprimée par le commissaire dans ses réponses aux questions concernant l'antiterrorisme. Le commissaire a déclaré que «le rôle premier de la police en faisant respecter la loi est de prévenir la criminalité».

Or, pour qu'un programme de prévention du crime soit efficace, il faut avoir de bons renseignements. Il est évident que la GRC s'occupe toujours de la collecte de renseignements. Ce fait a été admis par le commissaire au cours de son témoignage ainsi que dans ses réponses écrites aux questions du Comité. Lorsqu'on lui a demandé expressément si le travail de la GRC chevauchait l'activité du SCRS, le commissaire a répondu qu'il préférerait parler de «responsabilité partagée» plutôt que de chevauchement. Par ailleurs, il est clair aussi que la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DESN) et ses diverses sections recueillent des renseignements qui peuvent être décrits dans un sens large comme étant liés à la sécurité nationale au Canada. Cela dit, la Gendarmerie établit une distinction entre le genre de renseignements qu'elle recueille et les renseignements de sécurité. Elle recueille des renseignements de nature criminelle, pas des renseignements de sécurité. Elle définit le renseignement de nature criminelle comme :

de l'information que nous recueillons et qui confirme une allégation concernant un acte criminel, une conspiration ou un méfait du même genre, qui intéresse tout naturellement des agents de la paix. Autrement dit, nous recueillons des renseignements d'ordre criminel pour obtenir des éléments de preuve que nous transmettons ensuite aux tribunaux.

Pour recueillir ces renseignements, la GRC a recours à toute une gamme de techniques d'enquête policière, notamment l'utilisation de sources techniques et humaines, les agents de liaison, les experts en méthodologie judiciaire et les entrevues. Ayant eu confirmation que la GRC continue de recueillir des renseignements liés à la sécurité nationale, le Comité était curieux de connaître les procédures de contrôle appliquées afin de prévenir les abus. Le Comité a appris qu'au sein de la GRC il n'y a pas de service équivalent au Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) du SCRS. Par ailleurs, les politiques régissant les techniques d'enquête intrusive par les sections de la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DESN) sont les mêmes que pour toutes les autres enquêtes de la GRC.

Le Comité a été informé d'une nouvelle politique concernant le Programme des enquêtes relatives à la sécurité nationale, et on lui a remis un exemplaire de cette politique. Du fait qu'il avait été informé du déroulement de certaines enquêtes relatives à la sécurité nationale dont le caractère semblait, à première vue, contestable, le Comité a examiné attentivement la politique en question. Au terme de cet examen, le Comité tient à féliciter la GRC de la clarté et de l'orientation générale de ce document. Certains points de cette politique méritent d'être mentionnés ici. Premièrement, les enquêtes relatives à la sécurité nationale doivent toujours être directement liées à la collecte de renseignements qui permettent d'établir qu'il y a eu infraction criminelle ou d'accumuler des éléments de preuve. Deuxièmement, les agents de la DESN ne doivent pas solliciter du public des

le solliciteur général du Canada peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure des ententes avec le gouvernement d'une province sur les responsabilités des membres [...] des polices provinciales et municipales quant à l'exercice des fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard des infractions visées à l'article 2 ou de la crainte de leur perpétration.

Il n'est pas obligatoire de rendre public le contenu de l'entente en question. Pour sa part, le Comité ne voit pas pourquoi une telle entente ne serait pas déposée au Parlement.

RECOMMANDEMENT N° 56

Le Comité recommande que le paragraphe 6(2) de la Loi sur les infractions en matière de sécurité soit modifié de façon à exiger du solliciteur général du Canada a) qu'il dépose au Parlement un exemplaire de toute entente conclue en vertu de ce paragraphe et b) qu'il en remette un au Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité.

L'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* confie expressément aux membres de la GRC qui sont des agents de la paix la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard des infractions visées à l'article 2 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. En conséquence, le Comité a cherché à déterminer quelles étaient exactement ces fonctions. Dans sa réponse aux questions écrites, le commissaire a signalé au Comité le rôle d'agent de la paix des membres de la GRC, «qui est décrit à l'article 18 de la *Loi sur la GRC*». L'article 18, et en particulier l'alinéa 18a), pose un problème à ceux qui ne font pas partie de ce corps policier, et ce pour deux raisons. D'une part, ces fonctions relèvent du commissaire et, d'autre part, les fonctions confiées aux agents de la paix en matière de maintien de la paix ainsi que de prévention du crime et des infractions aux lois fédérales ne sont pas clairement énoncées dans la loi.

Le Budget des dépenses 1990-1991 de la GRC offre quelques précisions supplémentaires en ce qui a trait à l'objet de l'article 18. On y dit que cette notion du rôle d'agent de la paix guide les membres de la Gendarmerie et se reflète dans l'objectif de cette organisation : appliquer la loi, prévenir le crime, maintenir la paix, l'ordre et la sécurité. On y ajoute que le programme de la GRC peut se diviser en quatre objectifs secondaires :

- prévenir et déceler les infractions aux lois fédérales et enquêter sur celles-ci; fournir une aide en matière d'enquête et de protection à d'autres ministères et organismes et protéger les personnes jouissant d'une protection internationale et les personnes canadiennes;
- prévenir et déceler le crime, appliquer les lois et maintenir l'ordre dans les provinces, territoires et municipalités contractantes;
- aider les corps de police canadiens en leur offrant une formation policière spécialisée, des services de laboratoire judiciaire, d'identité et de dossiers judiciaires, ainsi que des services automatisés d'information;
- coordonner le Programme et assurer des services de soutien⁷.

confirmé qu'il est maintenant possible de confier certaines enquêtes aux forces policières locales et que « les ententes passées entre le gouvernement fédéral et les provinces renferment des dispositions en ce sens ». Le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* permet de prendre des mesures pour faciliter la consultation et la coopération. Le Comité a appris que des ententes existent avec toutes les provinces du Canada, sauf le Québec.

RECOMMANDATION N° 55

Le Comité recommande au gouvernement fédéral de poursuivre ses efforts afin de conclure sans tarder avec la province du Québec une entente sur le maintien de l'ordre semblable à celle conclue avec la province de l'Ontario.

Les membres du Comité ont pu, au cours d'une séance d'information donnée par la GRC, examiner l'une de ces ententes. Selon le commissaire, on ne peut divulguer le contenu de cette entente parce qu'elle a été conclue sous couvert de la confidentialité avec un gouvernement provincial. Le Comité peut toutefois affirmer que l'entente semble satisfaisante.

Le Comité est d'avis qu'il devrait y avoir cohérence entre le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et l'article 20 de la *Loi sur la GRC*. Le paragraphe 20(1) de la *Loi sur la GRC* stipule que :

Le Ministre peut, moyennant l'approbation du gouverneur en conseil, conclure des arrangements avec le gouvernement de toute province ou, moyennant l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil de toute province, avec quelque municipalité de la province, pour l'utilisation ou l'emploi de la Gendarmerie ou d'une partie quelconque de celle-ci, en vue d'aider à l'administration de la justice dans la province ou la municipalité...

Le paragraphe 20(3) de la *Loi sur la GRC* stipule que :

Le Ministre doit présenter au Parlement une copie de chaque arrangement conclu selon le paragraphe (1), dans un délai de quinze jours après qu'il a été conclu, ou, si le Parlement n'est pas alors en session, l'un quelconque des quinze premiers jours où il siège par la suite.

Le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* permet au solliciteur général du Canada de conclure une entente avec une province dans les conditions suivantes :

Afin de faciliter la consultation et la coopération dans le cadre de l'exécution de la responsabilité que le paragraphe (1) attribue à la Gendarmerie royale du Canada,

aussi des services policiers sous contrat à huit provinces et à 192 municipalités. L'Ontario et le Québec ont leurs propres forces policières provinciales, tandis que Terre-Neuve dispose d'une force constabulaire. La plupart des corps policiers municipaux indépendants se trouvent au Québec et en Ontario.

Lorsqu'elle agit à titre de force policière fédérale, la GRC est régie entièrement par la *Loi sur la GRC*. Lorsqu'elle travaille à contrat toutefois, les lois provinciales sur les services policiers entrent aussi en jeu. Dans ces cas, les agents de la GRC se trouvent à recevoir des instructions de deux côtés. D'une part, le ministre provincial responsable du maintien de l'ordre peut exercer son autorité. D'autre part, les agents de la GRC sont liés par la réglementation établie en vertu de la *Loi sur la GRC*, et notamment par l'article 5 de cette Loi qui donne au commissaire de la GRC, sous la direction du solliciteur général du Canada, pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte.

Au Canada, le travail de sécurité comporte depuis toujours trois éléments précis. L'un est la collecte du renseignement de sécurité et les enquêtes de sécurité; l'objet principal visé ici est de prévenir le gouvernement du Canada de toutes menaces possibles à la sécurité nationale. Le second est le processus d'enquêtes criminelles, y compris la collecte de renseignements pertinents, à l'égard d'affaires qui touchent la sécurité nationale ou ont trait à des infractions à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Le troisième est la sécurité préventive, qui comprend, outre les mesures prises pour protéger des personnes données ainsi que la propriété et l'information du gouvernement fédéral, un rôle consultatif sur la sécurité technique et préventive.

L'adoption de la *Loi sur le SCRS* en 1984 n'a pas enlevé à la GRC toute responsabilité en matière de sécurité. L'adoption de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* n'a pas non plus créé de nouvelles infractions. Ces lois ont plutôt réaffirmé certains aspects du rôle de la force policière fédérale du Canada dans le domaine global de la sécurité. L'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* donne spécifiquement aux membres de la GRC qui sont des agents de la paix la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix sur deux points importants. Il rend d'abord du ressort de la GRC toute infraction présumée qui découle d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le SCRS*. Deuxièmement, il charge la GRC d'empêcher la perpétration de ces infractions.

Il y a lieu de signaler que l'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* ne charge pas entièrement la GRC des infractions en matière de sécurité. Ces infractions lui incombent principalement. Le Comité a appris que des problèmes de compétence avaient surgi dans le passé, alors même que se commettait une infraction criminelle⁶.

Le Comité a cherché, par conséquent, à déterminer si ces questions avaient été réglées à la satisfaction de tous les intéressés. Bien qu'ils aient été invités à présenter un mémoire, les représentants de l'Association canadienne des chefs de police et de certaines forces policières municipales ont préféré n'en rien faire. Dans ses réponses aux questions écrites que le Comité lui a adressées, le commissaire de la GRC a toutefois

Selon la réponse du procureur général du Canada aux questions écrites du Comité, ce droit de *fiat* n'a été exercé qu'une seule fois depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Il s'agissait d'une agression perpétrée contre une personne jouissant d'une protection internationale, à savoir le haut-commissaire par intérim de l'Inde, près de l'hôtel du gouvernement de Winnipeg, au Manitoba, deux jours seulement après l'entrée en vigueur de la loi.

Selon le procureur général, «il y a eu d'autres cas auxquels l'article 2 pouvait s'appliquer, mais aucun *fiat* n'a été délivré». Apparemment, dans certains de ces cas, il y a eu des consultations fédérales-provinciales alors que, dans d'autres, le procureur général de la province a intenté des poursuites sans consultation.

Le Comité convient avec le procureur général du Canada que le recours au *fiat* doit être réservé aux circonstances extraordinaires ou aux cas de force majeure.

Aux termes de l'article 5 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, lorsqu'il délivre un *fiat*, le procureur général du Canada doit en déposer une copie auprès des tribunaux saisis de l'affaire. Comme le Comité recommande d'élargir le rôle du CSARS, il formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION N° 54

Le Comité recommande qu'on modifie l'article 5 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* pour faire en sorte qu'une copie de chaque *fiat* soit communiquée au CSARS.

8.4.2.2 Autorité et champ de compétence des provinces

L'article 3 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* réaffirme que le procureur général d'une province peut tenter des poursuites dans le cas d'une infraction mentionnée à l'article 2 lorsque le procureur général du Canada n'a pas délivré de *fiat*. Le Comité estime que cet article a sa raison d'être et qu'il faut le maintenir.

8.4.2.3 Le commissaire de la GRC

Les provinces canadiennes ont depuis longtemps le droit de créer des forces policières, et cela comprend le droit de «nommer, contrôler et discipliner» les membres de ces corps policiers⁵. Il est également admis que les forces policières doivent faire respecter à la fois la législation pénale de la province et le droit criminel.

Il existe actuellement quelque 450 corps policiers différents au Canada, à trois paliers différents—fédéral, provincial et municipal. Certains comptent une poignée d'agents, d'autres plusieurs milliers de policiers.

Il incombe à la GRC de maintenir l'ordre dans les territoires et de faire respecter toutes les lois fédérales, sauf le *Code criminel*, dans l'ensemble du Canada. Celle-ci assure

Comme la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* vise des infractions criminelles, il vaudrait mieux, en principe, l'incorporer tout entière dans le *Code criminel*. Cependant les infractions en question relèvent non seulement du *Code criminel*, mais aussi d'autres lois, comme la *Loi sur les secrets officiels*. Ses principales dispositions touchent les pouvoirs du procureur général du Canada et du procureur général des provinces ainsi que le rôle de la GRC. Si la loi était incorporée dans le *Code criminel*, ses dispositions se trouveraient enterrées dans une loi massive, ce qui serait dommage, car elles exigent un certain profil que le *Code criminel* ne procurerait pas. J'estime donc qu'il faut laisser telle quelle la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

RECOMMANDATION N° 53

Le Comité recommande que la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* ne soit pas incorporée au *Code criminel*.

8.4.2 Le rôle des intervenants gouvernementaux

La présente section porte sur le rôle de quatre intervenants fédéraux : le procureur général du Canada, le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le sous-solliciteur général du Canada, et le solliciteur général du Canada. On y traite également du rôle du procureur général et, au besoin, du solliciteur général des provinces dans le but de préciser les responsabilités en matière de prévention, de répression et de poursuite d'infractions en matière de sécurité.

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement est habilité à passer des lois pénales de même que des mesures propres à assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement⁴. Quant à l'administration de la justice, elle relève normalement des assemblées provinciales. La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* constitue un point de jonction entre ces deux sphères de compétences constitutionnelles.

8.4.2.1 Le procureur général du Canada

Aux termes des articles 2, 4 et 5 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, le procureur général du Canada peut tenter des poursuites en cas d'infractions en matière de sécurité. Dans sa réponse aux questions écrites du Comité, le procureur général du Canada, l'honorable Kim Campbell, a déclaré que, en ce qui concernait l'interprétation et l'exécution de ces articles, on n'avait pas encore publié de lignes directrices ni conclu d'ententes avec les procureurs généraux des provinces ou des territoires. Comme aucune province n'a répondu à son appel de mémoires, le Comité conclut que les provinces et les territoires sont satisfaits de cet état de choses.

Aux termes de l'article 4, le procureur général du Canada peut délivrer un *fiat* au procureur général d'une province lorsqu'il a des raisons de croire qu'une infraction visée à l'article 2 a été commise.

ministérielles au fur et à mesure que des problèmes opérationnels se présentaient. Le Comité estime qu'il s'agit là d'une évolution naturelle et tout à fait adéquate, qui reflète la maturité de l'organisme. Il lui semble cependant que l'élaboration des politiques pour le SCRS et leur transformation en directives opérationnelles n'ont pas progressé au rythme auquel on aurait pu s'attendre.

Au cours de son examen, le Comité s'est rendu compte que le CSARS considérerait son rôle en matière d'instructions comme limité. Apparemment, le CSARS estime que son intervention consiste simplement à examiner les instructions écrites pour vérifier si elles sont en conformité avec la *Loi sur le SCRS*. Il ne cherche pas à déterminer si certains secteurs ont besoin d'instructions ou si celles-ci sont suffisamment souples et permettent au Service de fonctionner efficacement.

Il est concevable que l'interprétation donnée à la Loi par le Comité de surveillance soit correcte. Le Comité estime toutefois qu'il est important qu'un organisme indépendant effectue un examen des instructions ministérielles pour déterminer si les directives et leur interprétation répondent aux besoins du Service et pour en évaluer l'effet sur les opérations.

RECOMMANDATION N° 52

Le Comité recommande que le sous-alinéa 38 a)(ii) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin d'obliger le CSARS à examiner les instructions ministérielles, non seulement pour en vérifier la conformité avec la Loi, mais aussi pour veiller à ce qu'elles renferment des lignes de conduite adéquates pour le Service.

8.4 La Loi sur les infractions en matière de sécurité

8.4.1 Introduction

Le projet de loi C-9 de 1984 comptait plusieurs parties, dont la Partie IV, *Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes*, qui portait surtout sur la répression des infractions et les pouvoirs de poursuivre. Par suite de l'adoption, en 1985, des Lois révisées du Canada, cette partie est devenue une loi à part entière sous le nom de *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

La Commission de réforme du droit du Canada recommanda qu'on modifie le *Code criminel* de manière à ranger sous une même rubrique ce qu'on appelle les «crimes contre l'État». Le Comité s'est donc interrogé sur l'opportunité d'incorporer la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* dans le *Code criminel*. À ce propos, il a trouvé persuasive la réponse que M. Richard Gosse, premier inspecteur général du SCRS, maintenant président de la Commission des plaintes du public contre la GRC, a donnée à ses questions écrites. Voici ce qu'il écrit :

D'après le CSARS et les fonctionnaires qui ont pris la parole à la séance d'information sur les instructions du Secrétaire du ministère du solliciteur général, il ressort que la formulation de ces instructions et leur raison d'être ont fortement changé depuis la création du SCRS en 1984. Au début, on s'employait surtout à mettre à jour les anciennes instructions du Service de sécurité de la GRC et à formuler des instructions

Pour ce qui est de savoir si les instructions émises par le Ministre étaient suffisamment complètes, le Comité s'est laissé guider par les conclusions contenues dans le rapport du GCI et par le rapport du SCRS sur la mise en oeuvre de ses recommandations. Il ressort clairement de ces documents que le Service a encore bien besoin d'être guidé dans plusieurs domaines. Outre les lacunes notées plus haut ou ailleurs dans le présent document, le Comité a constaté qu'il ne semblait y avoir aucune instruction précisant les types d'enquêtes par intrusion qui nécessitaient un mandat. Par ailleurs, il ne semble n'y avoir aucune directive ministérielle adéquate sur la façon de procéder à un ciblage.

Le Comité souscrit en partie à l'opinion de la *Law Union of Ontario* qui affirme, dans son mémoire, que la prévention de l'espionnage industriel n'est pas une fonction qui devrait être assurée par un organisme de sûreté nationale comme le SCRS. Le Comité est d'accord pour dire qu'il est entièrement du ressort des organismes gouvernementaux d'aider à protéger la technologie classifiée, mais il ne pense pas que le SCRS devrait nécessairement protéger l'information scientifique et technique classifiée qui appartient au secteur privé. Par ailleurs, le Comité n'est pas sûr que la *Loi sur le SCRS*, dans sa formulation actuelle, lui en donne le mandat.

L. Protection d'autres informations scientifiques et techniques à caractère confidentiel.

K. Protection de la technologie classifiée;

Le Comité souhaite par ailleurs soulever un point relatif à cette instruction. On y précise que les cinq secteurs d'intérêt national sont la sécurité publique, la protection du régime démocratique, la sécurité des biens gouvernementaux, la sécurité économique et la paix et la sécurité internationales. Le Comité ne s'oppose nullement à ces catégories, car elles semblent toutes appropriées, compte tenu de la conjoncture actuelle. Il veut toutefois exprimer des réserves sur deux activités faisant partie de la catégorie «sécurité économique» :

par le solliciteur général à une conférence organisée par l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement à Ottawa, à la fin de septembre 1989. Ce discours concordait très bien avec le thème de la conférence, qui portait sur les besoins du secteur de la sécurité et du renseignement au cours des années 90. Même si l'instruction était à caractère plutôt général, le Comité reconnaît que sa formulation et sa publication ont contribué à lancer un débat public informé sur ces questions au Canada. Il aimerait par conséquent louer le gouvernement d'avoir pris cette initiative.

RECOMMANDATION N° 49

Le Comité recommande qu'on modifie la *Loi sur le SCRS* afin d'obliger le Ministre à déposer, au moins une fois par année financière, un rapport au Parlement sur les instructions données par écrit au Service, et que le Comité permanent qui sera saisi du rapport l'examine au cours d'une séance à huis clos.

Le Comité est incapable de dire si les instructions sont conformes à la lettre de la loi, parce qu'il n'a pu les lire. Dans deux cas, cependant, il a pu se faire une idée très approximative des instructions ministérielles à partir de ses propres observations et de commentaires qu'il a entendus.

D'abord, dans son Rapport annuel de 1988-1989, le CSARS indique que le solliciteur général a essayé de trouver un moyen qui permettrait aux membres du SCRS de renseigner les représentants élus sans contrevenir à l'article 19 de la *Loi sur le SCRS*. Le Comité est d'avis qu'il faut encourager autant que possible le solliciteur général à mettre au courant les parlementaires, mais il ne tient pas à ce que cela se fasse en contournant l'article 19 au moyen d'une instruction écrite. Le Comité appuie donc les recommandations nos 28 et 29 présentées au Comité par le CSARS et touchant la communication de l'information.

RECOMMANDATION N° 50

Le Comité recommande que les restrictions prévues à l'article 19 de la *Loi sur le SCRS* s'appliquent autant au solliciteur général qu'à l'ensemble des employés et des fonctionnaires exemptés du ministère du Solliciteur général qui ont accès à de l'information obtenue par le SCRS dans l'exercice de ses fonctions.

RECOMMANDATION N° 51

Le Comité recommande que l'alinéa 19(2)d) de la *Loi sur le SCRS* soit modifiée pour faire en sorte que l'information soit communiquée aux membres du Sénat et de la Chambre des communes, comme on le fait actuellement pour les ministres de la couronne et les personnes «appartenant à la fonction publique du Canada».

Le deuxième cas était l'émission, par le solliciteur général, en septembre 1989, d'une instruction écrite exposant les exigences nationales en matière de renseignement. Cette instruction est intéressante non seulement parce qu'elle nous en dit long sur le respect de la loi par le Service, mais aussi en raison des impressions qu'elle nous laisse concernant la clarté des instructions. Le Comité obtint une copie de la version censurée de l'instruction, telle qu'elle avait été communiquée à un journaliste en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'idée maîtresse de cette instruction fut décrite dans un discours prononcé

une cinquantaine. D'après les représentants du CSARS, le Service continue à appliquer dix-huit directives qu'il a héritées de son prédécesseur, le Service de sécurité de la GRC. Apparemment, ces directives font actuellement l'objet d'une mise à jour pour répondre aux besoins du SCRS.

L'ancien solliciteur général, l'honorable Pierre Blais, a expliqué, au cours de son témoignage devant, que les instructions ministérielles portent essentiellement sur quatre catégories de sujets : 1) la responsabilité et le contrôle, 2) les opérations et méthodes de sécurité, 3) la gestion de l'information et 4) la liaison nationale et internationale.

Dans ses réponses aux questions écrites du Comité, le solliciteur général a défini comme suit l'expression instruction écrite : 1) une directive écrite émise par le solliciteur général en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires, qui (ii) a trait à des politiques, des normes ou des procédures et qui (iii) renferme des lignes de conduite qui seront appliquées de façon continue par le Service.

Le Comité reconnaît l'importance que revêtent les instructions ministérielles, et c'est pourquoi il a non seulement noté soigneusement les passages du rapport du GCI qui s'y rapportaient et demandé l'avis écrit des principaux intervenants du domaine du renseignement, mais a aussi demandé la tenue d'une réunion à ce sujet dans un endroit sûr.

Le Comité avait essentiellement quatre raisons de demander une telle réunion. Premièrement, il voulait établir si les instructions étaient conformes à la lettre et à l'esprit de la *Loi sur le SCRS*. Deuxièmement, il désirait vérifier si les instructions étaient claires, et exemples d'ambiguïté et faciles à comprendre pour les membres du Service. Troisièmement, il voulait vérifier si certains termes utilisés dans la *Loi sur le SCRS* et jugés problématiques par le CSARS et d'autres étaient bien définis dans les instructions. Les expressions auxquelles il s'intéressait plus particulièrement étaient les suivantes : «préjudiciable aux intérêts du Canada», «activités influencées par l'étranger», «but ultime», «nature clandestine», «nature trompeuse», «espionnage», «sabotage», «strictement nécessaire», «renseignements sur l'étranger» et «renseignement de sécurité». Finalement, le Comité désirait évaluer dans quelle mesure le sous-solliciteur général avait examiné la portée globale des instructions et s'était acquitté de son mandat en vertu du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le SCRS*.

Les membres du Comité, mais non ceux de son personnel, assistèrent à la séance d'information donnée dans un endroit sûr par le Secrétaire du solliciteur général. Les renseignements fournis furent généraux et portèrent sur les grands thèmes qu'on retrouvait dans les instructions. Le solliciteur général remit par la suite au personnel du comité les notes utilisées pour la séance d'information, lesquelles avaient été traitées conformément aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

La plupart des instructions écrites communiquées au SCRS par le ministre ont été recensées dans les rapports annuels du Comité de surveillance. Il en existe actuellement

Le Comité recommande que le paragraphe 6(2) de la Loi sur le SCRS soit modifié pour obliger le Ministre à émettre par écrit toutes les instructions au Service, tout en lui permettant de le faire verbalement en cas d'urgence. Dans ces cas là, il incomberait au Ministre de confirmer les instructions par écrit dans les quarante-huit heures. La Loi devrait préciser également que toutes les directives et instructions soient appelées «instructions» et qu'elles soient communiquées au CSARS.

RECOMMANDATION N° 48

Le Comité est porté à croire que le gouvernement ne se sert plus que du terme «instruction ministérielle». Il semblerait par ailleurs que des instructions verbales ne sont données qu'au cours de réunions présidées par le Ministre, durant lesquelles rien n'est mis par écrit. Lorsque le Ministre ou le Service est d'avis que des instructions ont été données à ces occasions, les lignes de conduite sont mises par écrit peu après. Bien que le Comité soit convaincu que le processus de communication d'instructions ministérielles fonctionne bien, il estime qu'il y aurait lieu de le sanctionner dans les textes législatifs.

Deuxièmement, les instructions écrites communiquées au Service risquent de ne pas être qualifiées comme telles et donc d'échapper au processus d'examen pour des raisons d'ordre technique. Dans le rapport du GCI, par exemple, on utilise «directive ministérielle» et «instruction ministérielle». Le CSARS s'est lui aussi servi de ces deux expressions. Dans son *Rapport annuel* pour 1986-1987, ce dernier essayait d'établir une distinction entre les deux, décrivant les directives comme des énoncés de principe qui portaient sur la façon de mener les opérations appartenant à une catégorie donnée. Il faisait remarquer que, dans ces cas-là, il était normal de soumettre certaines questions à la décision du solliciteur général au fur et à mesure qu'elles se présentaient. Les instructions, par contre, étaient définies comme «de la correspondance portant sur des cas précis, à l'égard desquels le solliciteur général peut décider de fournir de l'orientation ou d'établir des précédents sur lesquels on se fondera éventuellement par la suite». Le CSARS a décidé de se servir uniquement du terme instructions pour désigner les lignes de conduite ministérielles.

est obligé d'examiner toutes les instructions transmises au Service par le Ministre conformément au paragraphe 6(2). Cet alinéa pose un double problème. Tout d'abord, l'obligation ne porte que sur les instructions écrites; or, on peut facilement envisager des cas où le Service pourrait recevoir des instructions verbales. De fait, le Service a admis au Comité que de tels cas se produisaient. Dans le rapport soumis au Comité par le Service concernant la mise en oeuvre des recommandations du GCI, on expliquait, dans un passage portant sur les mesures anti-subversives prises par les organismes de sécurité, que le directeur avait reçu des instructions ministérielles qui devaient confirmer et compléter les instructions verbales transmises antérieurement.

sécurité, pour définir les principes et les politiques régissant la tenue des enquêtes, surtout là où l'on fait appel à des sources humaines, et pour reconformer le rôle et les responsabilités des titulaires occupant des postes clés au sein du réseau de la sûreté nationale. Deuxièmement, il reste à régler certaines questions fondamentales. Comme on l'a déjà dit, il n'existe toujours pas d'instruction ministérielle permettant d'interpréter la définition des «menaces envers la sécurité du Canada», que l'on trouve à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, ni de cadre juridique ou politique qui indiquerait au SCRS comment interpréter l'expression strictement nécessaire à l'article 12, dans le contexte du processus de ciblage et de collecte des renseignements. Le Comité est d'avis que le Secrétariat devrait corriger ces lacunes le plus rapidement possible.

8.3.4 *Le solliciteur général du Canada*

Le fait que le Ministère n'avait pas de contrôle sur le Service de sécurité de la GRC avant 1984 fut considéré par de nombreux observateurs comme l'une des causes fondamentales des excès perpétrés par cet organisme au cours des années 60 et 70. Grâce à l'article 6 de la *Loi sur le SCRS*, le solliciteur général a maintenant les commandes solidement en main, puisqu'il est habilité à donner des instructions écrites au directeur sur la façon d'administrer le Service.

Lors de sa visite à Washington, le Comité a été impressionné par les observations que lui ont faites les représentants des comités du Congrès chargés de surveiller les activités de renseignement et les membres des différents organismes de sécurité assujettis à ce contrôle. Les deux groupes ont admis que les grands services de sécurité américains avaient été peu enthousiastes, au début, à l'idée de se laisser guider par de telles directives, mais qu'ils avaient fini par en reconnaître l'utilité.

De toute évidence, l'émission d'instructions écrites constitue un mécanisme essentiel, car il permet au Ministre d'exercer le contrôle voulu sur le SCRS. Par ailleurs, en indiquant les lignes de conduite à suivre par le SCRS à différents moments, ces lignes directrices protègent effectivement le Service et ses employés contre des accusations d'inefficacité ou d'action répréhensible portées à l'occasion d'un changement au sein du ministère ou du gouvernement.

En vertu du paragraphe 6(3) de la *Loi sur le SCRS*, les instructions écrites ne sont pas soumises à la Loi sur les textes réglementaires. Cette exemption a un double effet. Premièrement, le processus normal par lequel le Parlement examine l'usage du pouvoir de réglementation par les ministres—examen qui se fait par l'entremise du Comité mixte permanent chargé de l'examen de la réglementation—ne s'applique pas. Deuxièmement, les instructions ne sont pas publiées dans la *Gazette du Canada*, qui sert normalement à informer le peuple canadien du contenu des textes réglementaires.

Pour connaître les instructions ministérielles communiquées au SCRS, le Parlement et les Canadiens ont dû s'en remettre aux travaux du CSARS ou à la bonne volonté des ministres. Aux termes de l'alinéa 38a)ii) de la *Loi sur le SCRS*, le Comité de surveillance

On peut cependant tirer certaines déductions des versions fortement censurées des trois Rapports annuels qui, jusqu'à présent, ont pu être obtenus aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Puisqu'ils ne sont pas classés secrets, bien des renseignements qui figurent dans ces rapports pourraient facilement être rendus publics. À cet égard, des représentants de l'Australie ont attiré l'attention des membres du Comité sur le processus qui, dans leur pays, régit la production de rapports. Le directeur de l'*Australian Security Intelligence Organization* (ASIO) remet au procureur général un rapport « qui peut être déposé au Parlement ». Le personnel du Comité a étudié certains de ces rapports en vue d'évaluer leur utilité et les a trouvés complets à plusieurs égards. Ces rapports, qui ont plus d'une cinquantaine de pages imprimées, couvrent toute une gamme de sujets qui portent non seulement sur l'ASIO et ses activités, mais également sur des sujets tels que la cession d'archives, question que les milieux universitaires canadiens ont soulevée devant le Comité. Ce dernier estime que les rapports en question intéressent le grand public et qu'ils contribuent beaucoup à éclairer les discussions publiques sur les questions de sécurité et de renseignement. Il estime également que si de tels rapports étaient produits au Canada, ils permettraient au SCRS de se faire entendre publiquement, notamment lorsqu'il ne partage pas les opinions émises par le SCARS dans son rapport annuel.

RECOMMANDEMENT N° 47

Le Comité recommande que le solliciteur général demande au Directeur du SCRS de fournir au Ministre un rapport annuel additionnel pouvant être déposé au Parlement.

8.3.3 Le sous-solliciteur général

Les principales responsabilités du sous-solliciteur général en ce qui touche le SCRS sont exposées aux articles 7 et 30 de la *Loi sur le SCRS*. Ces articles décrivent les rapports que le sous-ministre doit entretenir avec le directeur et l'Inspecteur général. Aux termes de l'article 7, il incombe au directeur, d'une part, de consulter le sous-solliciteur général sur l'orientation générale à donner aux opérations du Service et sur certaines instructions ministérielles et, d'autre part, d'obtenir son avis avant que le Service ne présente une demande de mandat. Le but fondamental de cette consultation a été défini à l'origine par la Commission McDonald, qui a affirmé qu'elle avait pour objectif de donner au sous-ministre les moyens de conseiller le Ministre. La *Loi sur le SCRS* renferme d'ailleurs une disposition spéciale prévoyant la formulation de tels conseils par le sous-solliciteur général. Outre la consultation prévue à l'article 7, le sous-solliciteur général doit, aux termes dudit article, conseiller le Ministre, sur des instructions déjà données ou des instructions qui, d'après lui, devraient être données.

En octobre 1987, le Groupe consultatif indépendant (GCI) a recommandé des mesures à prendre par le sous-solliciteur général. Les recommandations 17, 18, 19, 20, 26 et 27 étaient d'une grande importance. Il y a lieu de faire deux observations à cet égard. Premièrement, le Comité est heureux de constater que des mesures ont été prises sous la forme d'instructions écrites pour limiter l'ampleur et l'intensité de la surveillance de

SCRS qu'on aurait mis en application la plupart des recommandations du GCI. Si cela est effectivement le cas, c'est au directeur actuel que revient le mérite d'avoir mené ce grand remaniement à bien.

Les rapports que le SCRS est tenu de fournir aux termes de la Loi déterminent en grande partie la façon dont le SCRS et ses employés peuvent être appelés à rendre compte de leurs activités. Aux termes du paragraphe 19(3) de la *Loi sur le SCRS*, le directeur est tenu de soumettre un rapport au CSARS en cas de divulgation illégale de renseignements. Dans ses réponses écrites aux questions du Comité, le directeur a fait savoir au Comité que «sur le plan judiciaire, aucun employé n'avait divulgué d'informations aux termes de l'article 17».

Aux termes de l'article 20 de la *Loi sur le SCRS*, le directeur est aussi tenu de soumettre un rapport au ministre lorsqu'il estime qu'un de ses employés a agi illicitement dans l'exercice de ses fonctions. Dans ses réponses écrites aux questions du Comité permanent de la Justice et du solliciteur général, et à l'occasion de son témoignage devant ce Comité en avril 1990, le directeur a reconnu avoir rédigé de tels rapports à sept occasions. Dans cinq cas, le SCRS lui-même a déclaré avoir signalé de prétendus incidents d'activités illicites. Dans les deux autres cas, ce sont un simple citoyen et un service de police municipal qui l'ont fait. Tous ces cas ont été sanctionnés par des mesures disciplinaires mais, jusqu'à présent, aucun d'entre eux n'a fait l'objet de poursuites criminelles.

Bien que le Comité en ait fait officiellement la demande, le directeur ne lui a pas fourni les rapports envoyés au ministre et au CSARS, invoquant différents motifs : la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la sécurité nationale, des enquêtes en cours, des causes *sub judice* et des conseils donnés à des ministres.

À la demande du Comité, le directeur a cependant fourni des documents qui, selon lui, donnaient une idée du code de déontologie et de la discipline au sein du SCRS. Ces documents avaient été extraits du Manuel d'administration, Volume II, Partie 10, sous la rubrique «conduite et discipline». Le Comité a pris connaissance de ces documents qui ont également été obtenus aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. De façon générale, il estime que les principes qui y sont énoncés répondent aux besoins du SCRS.

Aux termes de l'article 33 de la *Loi sur le SCRS*, le directeur est tenu de fournir au ministre, au moins une fois par an, un rapport sur les activités opérationnelles du Service. Il s'agit du rapport le plus exigeant que le SCRS doit produire et cette obligation constitue une caractéristique essentielle du processus global de responsabilité prévu par la *Loi sur le SCRS*. Bien que l'inspecteur général et le CSARS finissent par recevoir des exemplaires du Rapport annuel du directeur, le Comité n'a pu en obtenir bien que celui-ci ait officiellement demandé de les consulter. Le Comité n'est dès lors pas en mesure d'évaluer objectivement et en connaissance de cause si ces rapports sont vraiment utiles à l'inspecteur général et au CSARS pour effectuer leur examen.

À cet égard, le Comité a estimé particulièrement pertinent le témoignage de l'honorable Robert Kaplan, un des solliciteurs généraux qui ait été le plus longtemps en poste au cours des 20 dernières années. M. Kaplan a en effet proposé de remanier l'organigramme du ministère du solliciteur général de telle sorte que les quatre sous-ministres à la tête des organismes en question relèvent directement du solliciteur général par l'intermédiaire d'un sous-ministre principal, en l'occurrence le sous-solliciteur général.

RECOMMANDATION N° 46

Le Comité recommande que le solliciteur général envisage d'effectuer au sein de son ministère un examen visant à déterminer si les chefs d'organisme devraient lui rendre compte par l'intermédiaire d'un sous-ministre principal.

8.3 La Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité

8.3.1 Rôle des principaux acteurs

Dans cette partie, nous allons discuter du rôle de trois protagonistes dans l'application de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. Il s'agit du directeur du SCRS, du sous-solliciteur général et du solliciteur général.

8.3.2 Le directeur du SCRS

Les articles 3 à 11 de la *Loi sur le SCRS* énoncent les pouvoirs et responsabilités du directeur. L'article 6, dont on pourrait dire qu'il est le plus important en ce qui concerne le directeur, confère à ce dernier les fonctions de contrôle et de gestion du SCRS. L'exercice de ces pouvoirs et de la plupart des autres est délégué au directeur, sous réserve de l'approbation du ministre. Par contre, l'article 8 confère au directeur le droit exclusif de nommer des employés et d'établir les modalités d'emploi.

Le directeur actuel, M. Reid Morden, a pris la tête du SCRS à une période difficile. Le premier directeur, M. Ted Finn, avait démissionné en 1987 à la suite de prétendues irrégularités concernant des mandats en Colombie-Britannique. Peu après, le Groupe consultatif indépendant (GCI) a remis au solliciteur général un rapport recommandant trente-quatre modifications. À l'époque, le solliciteur général du Canada, l'honorable James Kelleher, accepta le rapport tel quel, de même que les recommandations qu'il contenait, y compris celle prônant l'élimination de la Direction de l'anti-subversion au sein du SCRS. Les changements subséquents ont parfois été importants et ont eu une grande incidence sur la philosophie du Service. Ils n'ont pas non plus toujours été acceptés d'emblée. Néanmoins, le Comité est heureux d'apprendre de représentants du

Parce que le solliciteur général a la tâche cruciale d'assurer le respect des libertés fondamentales des Canadiens, le Comité estime souhaitable que les titulaires du poste exercent leurs fonctions plus longtemps que cela a été la norme jusqu'ici.

8.2.3 Le sous-solliciteur général

Il y a vingt ans, M. D.R. Yeomans a attiré l'attention sur ce qu'il a appelé une «situation unique dans laquelle se trouve un ministre dont relèvent trois représentants du ministère». Il a aussi précisé que l'on pouvait «imaginer les pressions auxquelles un ministre riche d'être soumis par suite d'une telle répartition des pouvoirs»².

Le moment est venu de traiter de la situation du sous-solliciteur général dans le cadre législatif actuel.

En 1984, lorsqu'il a adopté le projet de loi C-9, le Parlement a modifié l'article 95 de la *Loi sur le ministère du solliciteur général* pour confier au solliciteur général la charge de la Gendarmerie royale du Canada, de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du Service correctionnel du Canada, mais aussi celle du SCRS. Depuis 1984, cinq personnes ayant rang de sous-ministre ont rendu compte aux différents solliciteurs généraux qui se sont succédé.

Il faut situer les responsabilités du sous-solliciteur général dans le contexte général de l'ensemble du ministère, et dans l'optique plus large du gouvernement du Canada. Comparativement à d'autres ministères de l'administration fédérale, celui du solliciteur général possède une structure hiérarchique inhabituelle. Il comprend quatre grands secteurs —la police fédérale, les services correctionnels, les libérations conditionnelles et le renseignement—qui ont à leur tête des hauts fonctionnaires ayant le rang de sous-ministre mais non le sous-solliciteur général. Ce dernier n'assume aucune fonction de contrôle de l'exécution, si ce n'est à l'égard de l'inspecteur du SCRS.

La principale fonction du sous-solliciteur général consiste à donner deux types de conseils au ministre : des conseils en ce qui concerne le ministère et ses stratégies, et des conseils sur l'orientation politique générale des programmes du ministère. Pour l'aider à élaborer et à coordonner ces politiques de concert avec les quatre organismes, le sous-solliciteur général s'appuie sur trois directions : la Direction de la planification et de la gestion, la Direction de la police et de la sécurité et la Direction des affaires correctionnelles.

Les relations entre le SCRS (qui est relativement nouveau) et la GRC n'ont pas toujours été au beau fixe. Bien que le Comité n'ait pas trouvé d'indices récents de ce que le CSARS a qualifié, dans ses rapports initiaux, de «querelles de compétence»³, il a constaté d'importantes divergences d'intérêts et d'opinions entre les deux organismes. Le Comité en a donc conclu que le sous-solliciteur général devra continuer à assumer deux fonctions essentielles : prodiguer des conseils éclairés et impartiaux au ministre et, au besoin, proposer des compromis au commissaire de la GRC et au directeur du SCRS.

Il en conclut que les activités du GSTU doivent faire l'objet de mesures spéciales. Cette question est abordée plus loin, à la partie traitant de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

8.2.2

Le solliciteur général du Canada

Le Comité estime que pour être efficace, tout programme de lutte contre le terrorisme doit être assorti d'une planification minutieuse de la sécurité, d'un bon service de renseignement et d'une excellente orchestration des interventions. Pour ce faire, le solliciteur général devrait jouer un rôle central dans la direction, la gestion et le contrôle du programme de lutte contre le terrorisme. Le Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique a exprimé des doutes sur l'efficacité du ministère du solliciteur général quant à la coordination de la structure antiterroriste.

Nonobstant la compétence des solliciteurs généraux qui ont géré avec succès ce portefeuille, celui-ci est d'importance secondaire, ayant à Ottawa moins de prestige et de pouvoirs que plusieurs autres ministères dont il est censé coordonner les activités. Deuxièmement, bien que le SCRS et la GRC relèvent de ce ministère, le ministère n'a pas de rôle opérationnel dans la mise en oeuvre de la politique anti-terroriste. [...] Enfin, le rôle de coordinateur du ministère est mal reconnu ou compris des autres ministères et organismes du gouvernement fédéral, surtout du ministère des Affaires extérieures¹.

Le Comité partage les sentiments du Comité spécial du Sénat. Il estime que le solliciteur général ne sera pas en mesure de jouer adéquatement son rôle si l'on n'apporte pas de modifications au mandat que lui confère la loi.

RECOMMANDATION N° 45

Le Comité recommande qu'on modifie la Loi sur le ministre du solliciteur général afin de donner à celui-ci le mandat de diriger, de contrôler et de gérer le programme de lutte antiterroriste du Canada; il recommande également que les modifications en question précisent les responsabilités du ministre et, en particulier, celles du Centre national de coordination de la sécurité et du Centre national de politiques.

Depuis 1984, c'est-à-dire depuis que le SCRS a été mis sur pied, il y a eu cinq solliciteurs généraux et un solliciteur général par intérim. Au cours de la décennie précédente, lorsque le service de sécurité relevait de la GRC, le taux de roulement a été presque aussi élevé. Le Comité a pu se rendre compte qu'il fallait beaucoup de temps pour saisir toute la complexité des problèmes inhérents aux seuls services de la sécurité et du renseignement. Or, le mandat du solliciteur général englobe d'autres questions complexes qui réclament son attention. S'il n'a pas suffisamment de temps pour se familiariser avec les menus détails de ses fonctions, le solliciteur général éprouvera de la difficulté à diriger les organismes qui relèvent de lui.

L'autre raison importante invoquée par la Commission McDonald était la tradition d'indépendance qui avait toujours caractérisé les relations entre les services de police et le gouvernement. À la base de cette notion se trouvait la conviction, tout à fait justifiée, que les représentants élus ne doivent pas pouvoir recourir aux services de police pour leurs propres fins et leur dire sur quels crimes enquêter et quelles personnes arrêter. Ce principe d'indépendance de la police ne signifie pas pour autant que cette dernière puisse se substituer à la loi.

La Commission McDonald a longuement cherché à connaître ce que les membres du gouvernement du Canada savaient ou auraient dû savoir des activités de la police fédérale du Canada, notamment en ce qui a trait aux questions de sécurité. La solution préconisée par la Commission, et que le Parlement entérina subseqüemment, fut de dissocier complètement le renseignement de sécurité des services de police, de le placer sous contrôle et orientation politique fermes, et de l'assujettir à un processus d'examen indépendant. Cette solution laissa non résolu le problème posé par la situation du sous-solliciteur général.

À l'époque, on ne pouvait prévoir que le terrorisme nécessiterait autant de coopération et de consultations qu'il n'en faut aujourd'hui entre les personnes responsables de sa prévention et celles chargées de poursuivre les délinquants en justice. De fait, ces questions ne sont vraiment devenues d'actualité qu'après la publication du *Rapport du Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique*, en juillet 1987. Peu après, le gouvernement institua un groupe d'étude interministériel chargé d'examiner et d'améliorer les mesures actuelles de lutte contre le terrorisme, notamment sur le plan de la planification d'urgence et de la gestion des crises.

Le Comité a examiné l'ébauche du rapport que le Groupe d'étude sur la lutte contre le terrorisme a soumis en 1988, intitulé *Plan national de lutte contre le terrorisme*, qu'il a pu obtenir aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Comité est d'accord que les actes de terrorisme devraient relever du *Code criminel* et il est également d'avis que c'est au gouvernement fédéral que devrait revenir la tâche de réagir à de tels actes. Par ailleurs, le Comité souscrit à l'idée que le ministère du solliciteur général soit le ministère qui s'occupe principalement de tous les actes de terrorisme perpétrés au Canada; que ce soit de lui que relève le Centre national de coordination de la sécurité (CNCS) et que ce soit également lui qui dirige le Centre de politique nationale (CPN) en cas de menaces ou d'actes graves de terrorisme.

Le Groupe spécial des interventions d'urgence (GSIU) de la GRC constitue un élément important du Programme de lutte antiterroriste du Canada. À l'invitation du Commissaire de la GRC, le Comité s'est rendu au centre de formation du GSIU. Il a été impressionné par l'esprit de dévouement des membres du Groupe, par leur entraînement, par les ressources et les services de formation à leur disposition et par les compétences manifestées. Le Comité reconnaît que le GSIU exerce une fonction spécialisée et que la plupart des agents de la paix ne possèdent pas ce genre d'expérience.

audiences, et n'ont pas donné aux députés et au personnel du Comité ce qu'ils attendaient.

N'ayant pas pu, dans l'ensemble, prendre connaissance de tout ce qu'il jugeait approprié, le Comité recommande certains changements à la *Loi sur le SCRS*. Ces changements permettront aux futurs comités du Parlement non seulement de convoquer les ministres et les cadres supérieurs concernés pour leur demander des comptes, mais aussi d'obtenir des renseignements complets et détaillés sur ce secteur d'activités.

L'essentiel des recommandations, dont on trouvera le texte dans le présent rapport, porte sur le rôle du CSARS, de l'inspecteur général du SCRS, et du Parlement.

Il convient, tout d'abord, de donner l'opinion du Comité sur le rôle actuel des principaux intervenants aux termes de la *Loi sur le ministère du solliciteur général*, de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

8.2 La Loi sur le ministère du solliciteur général

8.2.1 Le ministère dans son ensemble

Jusqu'au milieu des années 60, le ministre de la Justice et le procureur général du Canada étaient chargés de toutes les questions de compétence fédérale relatives aux services de police, aux pénitenciers et aux libérations conditionnelles. Après la publication du Rapport de la Commission Glassco, le Parlement adopta la *Loi sur l'organisation du gouvernement* qui transféra ces responsabilités au nouveau ministère du Solliciteur général.

La *Loi sur le ministère du solliciteur général*, qui ne compte que cinq articles en tout, prévoit la nomination d'un solliciteur général chargé de gérer et de diriger l'ensemble du ministère, de même que celle d'un sous-solliciteur général.

Contrairement aux autres ministères où le sous-ministre assume des fonctions de gestion, la loi ne précise pas que les chefs de cet organisme doivent rendre compte de leurs activités au sous-solliciteur général. Ils relèvent en fait directement du solliciteur général, ce qui a pu limiter la fonction de sous-solliciteur à un rôle de conseil et à des tâches de recherche et d'élaboration de politiques au sein d'un secrétariat.

Lorsque la Commission McDonald s'est penchée sur le rôle du ministère du Solliciteur général par rapport à celui de la GRC, elle a signalé deux raisons pour lesquelles le ministre ne pouvait guère obtenir d'opinions éclairées sur les politiques de la GRC, si ce n'est par l'intermédiaire des agents de la GRC eux-mêmes. L'une de ces raisons avait trait au cadre juridique du ministère qui, selon la commission, suscitait des doutes et provoquait certaines controverses quant aux pouvoirs du sous-solliciteur général sur tous les organismes relevant du ministère.

Les travaux du Comité auraient été une excellente occasion pour ses membres d'en apprendre davantage sur la sécurité et le renseignement. Il n'en a toutefois pas été ainsi car les responsables du renseignement s'en sont tenus au strict minimum pendant les

La véritable responsabilité, c'est-à-dire l'obligation pour un ministre de rendre compte des activités de ses fonctionnaires ne se limite pas à produire un rapport conformément aux exigences d'une loi. Cette responsabilité incombe en fin de compte aux parlementaires, c'est-à-dire aux personnes qui peuvent demander des comptes. L'exercice de cette prérogative dépend, on doit le souligner, de deux éléments qui sont tous deux liés aux connaissances que possèdent les personnes qui peuvent demander des comptes. Ces personnes doivent connaître toute la portée des pouvoirs qu'elles peuvent exercer. Dans le cas des députés, ces pouvoirs leur permettent également de convoquer des témoins, d'exiger des documents et des dossiers, et de recommander la réduction de certains postes dans le Budget des dépenses. Mais de tels pouvoirs ne sont utiles que si les personnes qui les exercent connaissent le domaine en question et si elles savent quels témoins convoquer et quels documents exiger.

En 1984, l'adoption de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* a grandement fait pencher la balance en faveur d'un plus grand accès du public aux personnes oeuvrant dans le secteur du renseignement de sécurité en obligeant certains intervenants politiques, responsables d'un secteur de la sécurité et du renseignement en particulier, à fournir des rapports. On a alors créé des organismes de contrôle qui étaient tenus, de par la loi, de fournir au solliciteur général, dont relevait le nouvel organisme, des rapports précisant dans quelle mesure le SCRS s'était conformé à la loi et avait fait preuve d'efficacité et d'efficacité. Dans le cas du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), le ministre s'est vu obligé de soumettre au Parlement un rapport annuel, dans des délais prescrits.

Bien que le contexte ait évolué par la suite, les législateurs du Canada et d'autres pays se sont régulièrement heurtés à la réticence des organismes de sécurité et de renseignement à parler de leurs activités. Il en a été de même des responsables de ces organismes qui ont persisté à ne pas vouloir donner des réponses claires et complètes lorsque les députés ont essayé d'obtenir des informations par les voies habituelles, notamment durant la Période des questions à la Chambre des communes ou pendant les audiences du comité chargé d'étudier le Budget des dépenses.

grandes parties, que théorique. Par le passé, la plupart des pays, et même les démocraties libérales comme le Canada, préféreraient ne pas divulguer d'informations sur les questions relatives à la sécurité et au renseignement. Ce culte du secret s'est manifesté au cours de la Deuxième Guerre mondiale, le renseignement étant alors perçu comme une condition essentielle à la survie des alliés et, plus tard, à la victoire. L'apparition de la guerre froide n'a fait que confirmer ce besoin. Ce n'est que dans les années 70, après s'être aperçu que les organismes de renseignement de plusieurs pays avaient dépassé le cadre de leur mandat, que l'on s'est efforcé de les rendre plus responsables.

8.1 Contrôle et responsabilité

Les termes «responsabilité» et «contrôle» sont souvent utilisés l'un pour l'autre, ce qui ne devrait pas être le cas dans le contexte de la sécurité et du renseignement. Le contrôle, qui est exercé par différents intervenants (dont certains au niveau politique et d'autres au niveau administratif), sous-entend des efforts faits dans le cadre d'un ensemble de règles préétablies pour assurer le déroulement aussi efficace et efficace que possible des activités opérationnelles des ministères et organismes du gouvernement. Quant à la responsabilité, elle sous-entend l'obligation des divers intervenants d'un système de rendre compte des activités dont ils doivent répondre sur le plan politique ou administratif.

8.1.1 Règles

Il y a trois grandes catégories de règles qui régissent la sécurité et le renseignement au sein des organismes qui relèvent du gouvernement fédéral : les lois, les politiques et les protocoles. Les fonctions assumées par les organismes relevant du solliciteur général sont en grande partie régies par des lois. La *Loi sur le ministère du solliciteur général*, la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, le *Code criminel* et d'autres lois prévoient collectivement certains pouvoirs de contrôle sur le SCRS et la GRC. Par contre, les fonctions assumées au sein de l'administration fédérale, notamment la sécurité administrative (à savoir le processus permettant d'assurer la protection de certains types de biens nationaux et de vérifier la loyauté de certaines personnes envers le Canada), sont d'habitude régies par des politiques et non par des lois. Ces deux premières catégories se distinguent de certaines activités de collecte de renseignements sur l'étranger qui ont toujours été régies par des protocoles et des ententes que le Canada et ses alliés ont conclus secrètement.

8.1.2 Responsabilité

Alors que, dans la pratique, les contrôles ont toujours été issus de lois, de politiques et de protocoles, le pouvoir de demander à des personnes responsables de rendre compte des activités du Canada sur les plans de la sécurité et du renseignement n'est resté, en

7.9 Avantages liés à l'emploi

En vertu du paragraphe 66(2) de la *Loi sur le SCRS* (Partie V, Dispositions provisoires et modifications corrélatives et connexes), tous les employés du Service qui appartenaient auparavant aux services de sécurité de la GRC continueront de jouir des mêmes avantages liés à l'emploi qu'ils avaient avant d'être au service du SCRS,

66.(2) ...sous réserve des éventuelles modifications consécutives aux conventions collectives ou, dans le cas des personnes qui ne sont pas représentées par un agent négociateur, à une décision du Service.

Les représentants de l'Association des employés du SCRS n'acceptent pas cette disposition. Ils s'opposent au fait que le SCRS peut modifier unilatéralement les avantages acquis, lorsqu'ils passent de la GRC au Service. Selon l'Association des employés du SCRS, bon nombre des employés qu'elle représente craignent de perdre éventuellement leurs avantages en raison du paragraphe 66(2).

L'Association des employés du SCRS a recommandé au Comité que le paragraphe 66(2) soit reformulé afin d'interdire au Service de modifier unilatéralement ces avantages. Le Comité souscrit à cette recommandation. Il est d'avis que le Service devrait obtenir le consentement de chaque employé du SCRS avant de modifier ses avantages.

RECOMMANDATION N° 44

Le Comité recommande que le paragraphe 66(2) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin que les avantages dont jouissent les anciens membres de la GRC ne soient modifiés ou supprimés que lorsque la direction aura obtenu le consentement préalable de chaque employé visé.

NOTES

1. La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald, 1981), deuxième rapport, vol. 2, p. 735.

La reconnaissance du droit à la négociation collective requiert des modifications corrélatives à la *Loi sur le SCRS* et à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

Le paragraphe 9(1) de la *Loi sur le SCRS* retire aux employés du SCRS qui font partie d'une unité de négociation, le droit de faire grève et prescrit l'arbitrage comme seul recours pour régler un différend concernant cette unité de négociation. Il conviendrait d'abroger le paragraphe 9(1) afin que les employés du Service aient les mêmes droits et privilèges, aux termes de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, que leurs collègues des autres secteurs de la Fonction publique.

RECOMMANDATION N° 42

Le Comité recommande que le paragraphe 9(1) de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé afin que les employés du SCRS jouissent du même droit à la négociation collective que les employés des autres secteurs de la Fonction publique.

Le Comité estime également que le paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* devrait être abrogé. On atteindrait ainsi deux objectifs : tout d'abord, on conférerait à tous les employés du Service les mêmes droits et avantages en matière de négociation collective que ceux dont jouissent les autres fonctionnaires et, en second lieu, on donnerait aux membres du Service les mêmes droits en matière de grief et d'arbitrage que ceux dont peuvent se prévaloir les employés des autres secteurs de la Fonction publique.

RECOMMANDATION N° 43

Le Comité recommande que le paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* soit abrogé afin d'accorder à tous les employés du SCRS les mêmes droits en matière de négociation collective, de grief et d'arbitrage que ceux dont jouissent tous les autres employés de la Fonction publique.

Le Comité estime que ces modifications constituent des améliorations. Il estime également que, pour que l'ensemble des relations de travail au sein du Service fonctionne bien, la direction du SCRS doit bien connaître les lois, règlements, accords et modalités de recours s'appliquant aux membres du Service. L'Alliance de la Fonction publique du Canada a déclaré au Comité que la direction du SCRS ne connaissait pas suffisamment bien les règles et règlements relatifs aux employés syndiqués du Service.

demandar à la Commission des relations de travail dans la fonction publique de désigner une partie ou la totalité de ses employés comme exerçant des fonctions nécessaires à la sécurité du public. Tout fonctionnaire ainsi désigné perd le droit de grève sans perdre cependant ses autres droits en matière de négociation collective.

RECOMMANDEMENT N° 40

Le Comité recommande de confier à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique le soin de décider quels employés du Service devraient avoir le droit de grève.

7.7 Désignation – catégorie de direction

Il est convenu que, lorsqu'il établit les grandes lignes des relations patronales-syndicales, un employeur a le droit de désigner certaines personnes de l'organisation comme appartenant à la catégorie de direction. En vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, un employeur peut demander à la Commission de désigner un ou des employés comme des «personnes occupant un poste de direction ou de confiance». En raison de cette disposition, ces employés ne font pas partie d'une unité de négociation. L'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* précise qu'une personne occupant un poste de direction ou de confiance est une personne à l'emploi de la Fonction publique qui ne doit pas «selon la Commission, faire partie d'une unité de négociation en raison de ses attributions auprès de l'employeur.»

La disposition de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* relative à la désignation des postes de «direction ou de confiance» a ceci de particulier que le Service pourrait demander, et la Commission décider, que tous les employés du SCRS, et non pas simplement ceux qui appartiennent à la catégorie de direction, soient désignés comme des employés de confiance, simplement en raison des tâches qu'ils assument. Tous les employés du Service pourraient alors perdre le droit à la négociation collective et le droit de présenter un grief relativement à l'interprétation ou à l'application de leur convention collective. Même s'il estime normal que le directeur demande à ses cadres supérieurs de ne faire partie d'aucune unité de négociation au sein du Service, le Comité estime qu'il ne faudrait pas utiliser dans un sens trop large les termes «postes de direction ou de confiance».

RECOMMANDEMENT N° 41

Le Comité recommande que la Loi sur le SCRS et la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique précisent et confirment que les employés du SCRS ne doivent pas être désignés comme des employés «de direction et de confiance» et être exclus des négociations collectives aux termes de l'article 2 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique du seul fait qu'ils ont accès à des informations confidentielles touchant la sécurité nationale.

Le Comité partage également l'avis du directeur qui pense qu'il serait contre-indiqué d'accorder le droit de grève aux employés du Service. Ce dernier a pour mandat de protéger le Canada contre les menaces envers sa sécurité et ses activités ne doivent pas être entravées par une grève éventuelle de ses employés. Toutefois, le Comité est d'avis que c'est à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qu'il revient de déterminer quels employés du Service doivent jouir du droit de grève. La *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* prévoit que l'employeur peut

7.6 Le droit de grève

Fonction publique.
Le Comité recommande que tous les employés du Service aient le droit de se syndiquer conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la*

RECOMMANDATION N° 39

Lorsqu'il a comparu devant le Comité le 5 juin 1990, le directeur du SCRS a déclaré, en réponse à la question d'un député, qu'il ne s'opposerait pas à la syndicalisation des membres du Service représentés par l'Association des employés du SCRS, à condition qu'une formule d'arbitrage soit prévue pour faire face à l'éventualité d'une grève.

On a soutenu que les membres d'un organisme du renseignement de sécurité ne devraient pas, pour des raisons de sécurité, avoir le droit de se syndiquer. Dans son deuxième rapport, la Commission McDonald signalait notamment la possibilité de conflits patronaux-syndicaux qui entraîneraient des risques élevés de fuites préjudiciables, ou même d'une infiltration ennemie¹. Le Comité n'accepte pas cet argument. Le fait qu'il n'y ait pas de syndicat suscite, à tout le moins, un sentiment de frustration parmi les membres du Service, qui peut, à son tour, provoquer la colère et le ressentiment. La présence d'un syndicat et la reconnaissance du droit à la négociation collective fournissent un mécanisme qui permet d'aborder et de régler efficacement les questions qui sont sources de friction et de frustration.

7.5 Le droit de se syndiquer

Le Comité estime qu'il est injuste que les employés du Service ne jouissent pas des mêmes droits en matière de grief et d'arbitrage que les autres fonctionnaires. Les employés du SCRS constituent pratiquement le seul groupe de fonctionnaires fédéraux permanents, employés à plein temps, à ne pas avoir accès à la procédure d'arbitrage prévue dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Les membres de la Gendarmerie royale du Canada sont également exclus, mais, en vertu de la Partie III de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, ils ont désormais accès à leur propre procédure de grief.

fournies par son subalterne. Il ne tiendra pas non plus à admettre que les plaintes à propos de son employé sont fondées, car cela influencerait sur sa prime de rendement.

incident ou toute question concernant les modalités d'emploi de la personne. Si le grief n'est pas réglé à la satisfaction de l'employé, ce dernier peut le renvoyer à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, aux fins d'arbitrage. Les questions soumises à l'arbitrage portent uniquement sur l'interprétation ou l'application, à l'égard de l'employé, d'une disposition de convention collective ou d'une décision d'arbitrage, ou encore des mesures disciplinaires entraînant un congédiement, une suspension ou une sanction pécuniaire. Les employés du SCRS n'ont pas accès à ces procédures car, en vertu du paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, ils ne sont pas considérés comme des fonctionnaires aux fins de ladite Loi.

Le paragraphe 8(2) de la *Loi sur le SCRS* traite des règles de procédure concernant les griefs au sein du Service :

8.(2) Par dérogation à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* mais sous réserve du paragraphe (3) et des règlements, le directeur peut établir des règles de procédure concernant la conduite et la discipline des employés, à l'exception des personnes affectées au Service ou détachées auprès de lui à titre d'employés, la présentation par les employés de leurs griefs, l'étude de ces griefs et leur renvoi à l'arbitrage.

En vertu de ce paragraphe, le directeur peut, sous réserve des règlements pris par le gouverneur en conseil, déterminer les règles de procédure relatives à la conduite et à la discipline des employés, ainsi qu'à la présentation de leurs griefs.

Au moment de la création du Service, certains droits dont jouissaient auparavant les membres des services de sécurité de la GRC ont disparu, notamment le droit de présenter des griefs à des comités de révision composés de trois membres. Ces comités, constitués selon les besoins, se composaient d'un représentant des employés et de deux employés cadres supérieurs, acceptables aux deux parties. Les griefs déposés par les employés non syndiqués du Service sont maintenant réglés à l'un des trois paliers suivants du SCRS : le directeur régional, le directeur des ressources humaines et des langues officielles ou le directeur du Service. Les comités de révision sont rarement constitués et, lorsque cela se produit, il semble que leurs membres soient choisis exclusivement parmi la direction. M. Bernard Marentette, représentant régional de l'Association des employés du SCRS pour la région du Québec, a déclaré ce qui suit dans son mémoire au Comité :

Ces dernières années, il n'a été possible qu'une seule fois de renvoyer la question à un comité de révision. Toutefois, les trois membres du comité sont nommés par la direction et les lignes directrices, extrêmement restrictives, ne permettent pas aux représentants de l'employé visé d'y prendre part. Le Comité se compose habituellement d'un ou de deux employés du Personnel et du supérieur immédiat de l'employé faisant l'objet de l'examen. On peut douter de l'objectivité de ces comités, car certains de leurs membres peuvent se trouver dans une situation de conflit d'intérêts. Par exemple, le gestionnaire dont la compétence est remise en question ne voudra pas perdre la face en reconnaissant la validité des plaintes

Le paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* limite également les droits à l'arbitrage des employés du SCRS qui n'appartiennent pas à la catégorie professionnelle du soutien administratif. En vertu de la loi, un fonctionnaire a le droit de présenter un grief à son employeur ou à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Un grief peut porter sur l'interprétation ou l'application d'une loi, d'un règlement, d'un règlement administratif, d'une directive ou d'un autre texte, sur une disposition de convention collective ou une décision d'arbitrage, ou encore sur tout

7.4 Droits en matière de grief et d'arbitrage

Le Comité est d'avis que les dispositions législatives s'appliquant à la négociation collective au sein du Service laissent à désirer. Notamment, le paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, qui limite le droit à la négociation collective de 75 p. 100 des employés du Service, n'est pas de mise. Tous les employés du Service devraient avoir les mêmes possibilités de représentation syndicale que les autres employés de la Fonction publique. Les membres de l'Association des employés du SCRS devraient jouir des mêmes droits de négociation collective que leurs collègues représentés par l'Alliance.

[...] lorsque nous avons, dans le passé, demandé au SCRS de nous fournir des énoncés de fonctions et d'autres renseignements pertinents relatifs à une demande d'exclusion, la demande a été retirée et les postes visés ont été brusquement reclassifiés de façon à ne plus faire partie de l'unité de négociation.

Les limites imposées au droit des employés du SCRS de se syndiquer posent également des problèmes à l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité, l'Alliance a indiqué que le Service pourrait reclassifier des postes pour les retirer de la catégorie de soutien administratif et limiter ainsi le droit à la négociation collective de certains employés du SCRS. En vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, l'employeur doit justifier le bien-fondé d'une telle exclusion. L'Alliance n'a pas pu prouver au Comité que le Service avait pris de telles mesures en raison du caractère secret des affaires courantes du SCRS. Néanmoins, dans son mémoire au Comité, l'Alliance déclare ce qui suit :

Pour le moment, je crois que les choses vont assez bien. Certains membres de l'Association et de la direction voient les choses d'un même oeil [...] Nous craignons que si cela venait à changer—comme l'ont dit les représentants de l'Alliance—et que l'optique soit modifiée, nous disparaissions pour toujours, d'un trait de plume.

Par le passé, nos relations avec la direction n'ont pas été très bonnes. Nous avons connu des hauts et des bas et il continuera d'en être ainsi à l'avenir.

composition, le mandat et la structure de l'Association. En fait, rien n'empêche le Service d'abolir l'Association s'il le désire. M. Paul Gibson a fait une déclaration révélatrice à ce sujet lors de sa comparution devant le Comité :

personnel du Service, à l'exception des personnes affectées au Service ou détachées auprès de lui à titre d'employé,

a) de déterminer leurs conditions d'emploi...

Les conditions d'emploi des membres du Service représentées par l'Alliance de la Fonction publique du Canada sont énoncées dans les conventions collectives. Depuis 1984, quatre conventions collectives ont été conclues entre l'Alliance et le Service. La convention collective en cours a été signée le 30 mars 1990 et arrive à échéance le 31 décembre prochain.

Les conditions générales d'emploi des membres du Service représentées par l'Association des employés du SCRS sont prévues dans le Manuel de politique administrative du Service. L'association présente des instances au directeur au sujet des taux de rémunération, des avantages sociaux et des conditions de travail. Lors de sa comparution devant le Comité, M. Paul Gibson, président de l'Association des employés du SCRS, a déclaré à ce sujet qu'il s'agissait davantage d'une discussion que d'une négociation proprement dite. L'Association s'oriente actuellement vers des initiatives en collaboration avec le Service. La politique «Orientation de carrière» en est un bon exemple. Il s'agit d'un programme de perfectionnement professionnel mis au point conjointement par le Service et l'Association des employés du SCRS.

La deuxième disposition de la Loi sur le SCRS qui porte sur la négociation collective est le paragraphe 9(1); il stipule :

9.(1) Par dérogation à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique,

a) le mode de règlement des différends applicable aux employés qui font partie d'une unité de négociation déterminée pour l'application de cette loi est l'arbitrage...

Cette disposition prévoit que les employés faisant partie de l'unité de négociation créée pour le SCRS, —c'est-à-dire ceux qui appartiennent à la catégorie du soutien administratif,—n'ont pas le droit de grève. Le règlement des différends en matière de négociation collective est donc soumis à l'arbitrage de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

L'impossibilité de constituer une unité de négociation collective inquiète un grand nombre d'employés du SCRS, syndiqués ou non.

Le cadre législatif qui régit actuellement la négociation collective au sein du Service a pour effet, entre autres, de rendre très précaire l'existence de l'Association des employés du SCRS. Du fait que l'existence de l'Association repose uniquement sur le Manuel de politique administrative, la direction du SCRS peut donc unilatéralement modifier la

négociation collective et de présentation des griefs , et on formule certaines observations relatives aux avantages acquis au sein du Service.

7.2 La structure des effectifs du service

Les employés du Service se divisent entre ceux qui peuvent se prévaloir des droits et avantages prévus aux termes de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et ceux qui en sont exclus. Cette loi régit la convention collective, l'audition des griefs et le recours à l'arbitrage dans la Fonction publique. En vertu du paragraphe 2f) de l'article des définitions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, certaines catégories de personnes sont exclues des droits et avantages prévus par cette loi. En voici le texte :

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente Loi.
- «Fonctionnaire» désigne une personne employée dans la Fonction publique, mais à l'exclusion des personnes...
- f) employées par le Service canadien du renseignement de sécurité et ne faisant pas partie de la catégorie professionnelle «soutien administratif...

En vertu du paragraphe 2f) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, près de 800 employés du SCRS dont les postes vont de chauffeurs à agents de nettoyage et psychologues, ainsi que tous les agents de renseignement du Service, ne peuvent pas être membres d'un syndicat et sont exclus de toute forme de négociation collective. Ces employés, qui comptent pour 75 p. 100 des effectifs du Service, sont représentés par l'Association des employés du SCRS. Cette association n'est pas une unité de négociation accréditée selon le droit canadien du travail. Elle a été créée en vertu d'ententes conclues avec le directeur et elle est prévue dans les manuels de politique administrative du Service. Environ 500 employés du Service, ceux qui appartiennent à la catégorie du soutien administratif, sont représentés par l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Il s'agit des commis, dactylographes, secrétaires et préposés aux appareils de reprographie. Tous ces employés ont droit à la négociation collective.

7.3 Négociation collective

Deux dispositions de la *Loi sur le SCRS* portent sur la négociation collective au sein du Service. La plus importante est l'alinéa 8(1)a). En voici le libellé :

- 8.(1) Par dérogation à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, le directeur a le pouvoir exclusif de nommer les employés et, en matière de gestion du

Le Comité s'intéresse aux relations de travail au sein du Service pour diverses raisons.

Tout d'abord, de bonnes et saines relations de travail peuvent avoir une incidence positive sur le rendement et l'efficacité. Si ces relations sont bonnes, le Service est mieux en mesure de s'acquitter de sa tâche et de protéger la sécurité nationale. En second lieu, les relations de travail peuvent influencer sur le moral du Service et sur la façon dont ses membres s'acquittent de leurs fonctions.

Le Comité s'intéresse également à ces relations de travail car cette question a reçu peu d'attention ces dernières années. Le Comité spécial du Sénat qui a étudié le projet de loi C157 n'a pas vraiment approfondi la question dans son rapport pas plus que la Commission McDonald.

Le Service a instauré de nouveaux programmes et politiques dans le but d'améliorer les relations de travail. Ainsi, dans chaque bureau régional, le SCRS a créé des comités locaux de consultation patronale-syndicale, chargés de régler les problèmes soulevés par la direction ou les employés; ils se réunissent quatre fois par an pour une consultation patronale-syndicale au plan national. Le Service a également créé un Conseil sur la santé et la sécurité au travail qui permet au patronat et au syndicat de débattre une fois par mois des conditions de travail au SCRS. Enfin, le Service a signé un protocole d'entente avec l'Association des employés du SCRS qui permet aux employés de porter devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique les questions relatives aux sanctions disciplinaires.

Le Comité félicite le Service d'avoir pris ces initiatives. Toutefois, il ressort des témoignages soumis au Comité par des organismes représentant les membres du service que les employés du SCRS sont désavantagés à deux égards par rapport aux autres employés de la Fonction publique. Tout d'abord, ils n'ont pas droit à la négociation collective, ni aux avantages juridiques qui l'accompagnent. En second lieu, ils n'ont pas recours aux mêmes procédures de grief et d'arbitrage que les autres fonctionnaires fédéraux.

Dans ce chapitre, on passe en revue la structure des relations de travail au sein du Service; on y examine les limites imposées aux employés du Service en matière de droit à la

Le Comité croit savoir que la GRC dispose d'un solide programme d'aide aux employés. Le ministère du Solliciteur général pourrait étudier s'il ne serait pas préférable pour les employés du Service de recourir aux programmes d'aide qui sont en place à la GRC. Puisque le Service et la GRC sont tous deux des organismes d'enquête, ce pourrait être là une façon efficace et rentable de fournir des programmes d'aide aux membres du SCRS.

RECOMMANDATION N° 38

Le Comité recommande que le ministère du Solliciteur général étudie la possibilité de rendre accessible aux membres du Service le programme d'aide aux employés qui existe à la GRC.

NOTES

1. SRC, 1985, c. F-11.
2. SRC, 1985, c. P-33.
3. La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald, 1981), deuxième rapport, vol. 2, p.709.
4. La Commission McDonald, deuxième rapport, vol. 2, 1981.
5. Adda Bozeman, *Non-Western Orientations to Political Intelligence and their Relevance for Western National Interests*, communication à la conférence annuelle de la CASIS, Ottawa, 28-30 septembre 1989.

d'anxiété. Ce stress est accru par l'isolement dans lequel agents et analystes travaillent souvent. M. Peter McLean, de l'Université de la Colombie-Britannique, a ainsi décrit au Comité les répercussions de cet isolement :

« Ils ne peuvent pas jouer du même soutien. En effet, ils ne peuvent pas nécessairement revenir à la maison et parler à leur conjoint de ce qu'ils ont fait ce jour-là. Ils ne peuvent non plus parler à leurs voisins et bénéficier du même soutien social que les autres. Il faut qu'ils soient parfois des « justiciers solitaires » puisqu'ils ne peuvent pas parler de leur travail, cela peut devenir très stressant.

Il est par conséquent essentiel que les agents du renseignement du SCRS puissent avoir accès à des programmes adéquats d'aide aux employés, et en particulier aux services de psychologues, afin de pouvoir s'acquitter efficacement de leur travail.

Le Service a passé une entente avec CanCare, une compagnie privée qui offre des conseils aux personnes qui ont besoin d'aide. Les employés du SCRS peuvent communiquer avec CanCare depuis n'importe quel endroit au Canada et demander un rendez-vous pour discuter de questions telles que des problèmes psychologiques ou d'alcool, des difficultés financières ou des problèmes familiaux.

Lorsque M. Paul Gibson a comparu devant le Comité, il a déclaré qu'à son avis les programmes d'aide aux employés du Service étaient bons. Il a assuré le Comité que les problèmes des employés sont traités dans la plus stricte confidentialité au sein du Service. M. Gibson a toutefois reconnu que le Comité aurait une meilleure idée de l'efficacité des programmes d'aide aux employés s'il s'adressait directement aux personnes qui y ont eu recours.

Le Comité n'a pu parler à des employés du SCRS qui avaient eu recours aux services fournis par CanCare. Toutefois, lors de son passage à Vancouver, le Comité a entendu des spécialistes des programmes d'aide aux employés. M. Harry Stevens a déclaré ce qui suit :

« Je ne connais pas tellement CanCare et je ne veux pas vraiment le critiquer, mais les organismes de ce genre voient simplement les gens qui leur sont renvoyés et ne les confie pas à des spécialistes—que ce soit des psychologues, des psychiatres, des travailleurs sociaux ou autres parmi leur personnel—qui soient au courant du genre de problème que peut avoir un policier ou un agent de renseignements. Je peux me tromper, mais c'est ce que je pense. Je ne pense pas que ces organismes soient à ce point spécialisés.

Le Comité n'a pas évalué la qualité des services fournis par CanCare. Il croit néanmoins que le ministre du Solliciteur général devrait examiner les services fournis par CanCare afin de déterminer si ceux-ci répondent aux besoins des employés du SCRS.

du SCRS et les employés ont davantage de perspectives de déplacement latéral que d'avancement. L'Association admet cette restriction, mais dit ne pas pouvoir accepter que le Service continue à embaucher des candidats de l'extérieur pour remplir les postes de cadres intermédiaires et supérieurs :

[...] pour les employés, cheminement de carrière veut dire avancement. Par conséquent, le fait d'aller chercher des gens à l'extérieur pour remplir le nombre décroissant de postes de surveillance et de gestion est à la fois frustrant et démoralisant pour les membres de l'Association qui veulent faire carrière au SCRS.

Le Comité comprend les difficultés auxquelles font face les employés du SCRS à cet égard. Il ne faut cependant pas perdre de vue que d'importantes pressions ont été exercées sur le Service au cours des dernières années pour l'amener à diversifier les compétences de son personnel, tant parmi les agents de renseignement qu'au niveau de la direction. Le Comité approuve ce processus de diversification et encourage le Service à poursuivre dans cette voie. Néanmoins, le Comité se rend compte qu'il pourrait exister un problème d'avancement professionnel pour les employés du Service, surtout les anciens membres de la GRC qui sont entrés au SCRS en s'attendant à pouvoir progresser au sein du nouvel organisme.

Le Comité croit que le Service devrait tenir compte des vœux et des aspirations de ces employés tout en continuant à poursuivre son objectif de diversification des compétences de son personnel. Comme l'a dit le GCI dans son rapport, un programme de recrutement visant à élargir l'éventail des compétences et des connaissances en recrutant à l'extérieur ne doit pas être perçu comme entravant indûment l'avancement. « Un bon programme d'avancement professionnel, ajoutait le GCI, est essentiel ».

RECOMMANDATION N° 37

Le Comité recommande que, pour remplir tous ses postes de gestion intermédiaire et supérieure, le Service fasse du recrutement sur la base la plus large possible – c'est-à-dire tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration fédérale, tout en s'efforçant de découvrir les candidats compétents qui travaillent déjà pour lui et qui pourraient posséder les compétences recherchées.

6.4.5 Programmes d'aide aux employés

La stabilité émotionnelle et la faculté d'adaptation sont essentielles pour travailler dans le domaine du renseignement. Les agents du renseignement sont souvent soumis à des situations stressantes où leur propre sécurité est parfois en danger. En outre, l'évolution rapide de la nature des menaces envers la sécurité du Canada est aussi source

renseignement de sécurité et ailleurs au sein de la fonction publique lorsque l'intéressé possède les qualités requises». Le Comité est surpris de constater que, plus de trois ans après la publication de ces deux rapports, les employés du SCRS font toujours face aux mêmes difficultés. Il croit que ces employés devraient bénéficier de garanties législatives leur permettant d'obtenir des mutations ou de se présenter à des concours dans la fonction publique. Ainsi, ils y auraient accès quelle que soit la politique du SCRS sur la question.

RECOMMANDEMENT N° 36

Le Comité recommande que les employés du Service aient accès à tous les concours de la fonction publique et qu'on leur donne la possibilité d'obtenir des détachements et des affectations temporaires dans la fonction publique.

Les employés du SCRS font également face au problème de l'avancement au sein du Service. Dans une série de brochures portant le titre *Fier de servir*, qui explique le plan de gestion des ressources humaines du Service, le SCRS affirme que l'une des priorités de la gestion du personnel est d'assurer une bonne planification de carrière à chaque employé. Cependant, l'avancement professionnel au sein du SCRS ne se fait pas toujours à la satisfaction des employés du Service. Dans son mémoire au Comité, l'AFPC dit ce qui suit:

Avant comme après la transition, le SCRS s'est toujours présenté comme un employeur qui favorise l'avancement professionnel. Les employés ont été amenés à croire qu'ils pouvaient progresser depuis les niveaux d'entrée jusqu'aux niveaux de gestion s'ils possédaient les compétences, la formation et les connaissances nécessaires. Aujourd'hui, ils doivent de plus en plus souvent faire face à des obstacles et à des changements de politique qui ne permettent pas la progression professionnelle.

L'AFPC va même jusqu'à affirmer, dans son mémoire, que le principe du mérite est inexistant au sein du Service.

Cette situation découle du fait que le Service constitue une organisation relativement petite à comparer aux autres ministères et organismes fédéraux. Récemment, le Service et l'Association des employés du SCRS ont déployé d'importants efforts pour élaborer une politique d'avancement professionnel qui sera prochainement rendue publique. Cette politique établira un cadre de progression professionnelle qui tiendra compte des besoins organisationnels du Service. Cependant, selon l'Association, la politique ne considère pas nécessairement carrière et avancement comme synonymes. Le nombre de postes de surveillance et de gestion est limité dans un organisme de la taille

66.(6) Les personnes visées au paragraphe (1) qui étaient employées ou nommées en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* sont présumées, pendant une période de deux ans après l'entrée en vigueur du présent article, toujours être employées en vertu de cette loi pour ce qui est de leur admissibilité à demander par écrit à se faire muter à des postes comportant des fonctions régies par la même loi.

66.(7) Les personnes visées à l'alinéa (1)b) sont présumées, pendant une période de deux ans après l'entrée en vigueur du présent article, être employées dans la fonction publique au sens de la *Loi sur les relations de travail* dans la fonction publique pour ce qui est de leur admissibilité à une mutation en vertu de la *Loi sur l'emploi* dans la fonction publique.

D'après l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC), comme les dispositions transitoires du paragraphe 66(7) ont expiré il y a deux ans, les employés du Service n'ont aucune garantie de pouvoir obtenir des mutations à des postes de la fonction publique.

La difficulté d'obtenir des mutations ou de se présenter à des concours d'autres ministères et organismes fédéraux est une source de frustration pour les employés du SCRS. Comme l'a dit au Comité M. Paul Gibson, président de l'Association des employés du SCRS :

La plupart de nos membres ne souhaitent pas faire carrière dans le reste de la fonction publique. Cependant, la plupart voudraient avoir accès à la fonction publique afin d'améliorer leurs compétences et d'obtenir de l'avancement au sein du Service. Ce qu'ils aimeraient, ce sont des détachements, des affectations temporaires, l'accès à la fonction publique.

Le Comité comprend le point de vue des employés sur la question de l'accès à la fonction publique et croit que des mesures devraient immédiatement être prises pour corriger cette situation. Comme la majorité des fonctionnaires fédéraux, les employés du SCRS devraient pouvoir obtenir des mutations et se présenter à des concours dans la fonction publique. L'accès à la fonction publique permettrait également aux employés peu susceptibles d'obtenir de l'avancement dans le Service de poursuivre ailleurs une carrière utile et fructueuse. Enfin, cet accès serait avantageux pour le SCRS car il permettrait à ses employés de développer leurs compétences dans le cadre de détachements temporaires. Pour toutes ces raisons, le Comité croit que les employés du Service devraient avoir un plein accès aux possibilités d'emploi offertes par les ministères et organismes fédéraux.

Dans son rapport *Pour corriger une situation*, le CSARS conseillait au SCRS de chercher des moyens de permettre à ses employés d'accéder plus facilement à la fonction publique. De même, le GCI avait dit dans son rapport que « le cheminement de carrière des employés du SCRS devrait permettre d'autres affectations dans la communauté du

Le Comité recommande que le Service établisse des programmes à temps plein de formation en langue seconde dans toutes les régions du pays. Il recommande en particulier au Service de prendre immédiatement des mesures afin d'offrir de la formation à temps plein en langue française à ses employés de Toronto et des régions situées à l'ouest de cette ville.

L'un des meilleurs moyens de perfectionner la connaissance d'une langue seconde est de s'en servir tous les jours. Comme les recrues qui terminent le cours d'enquêteur de renseignement sont affectées à l'un des bureaux régionaux, le Comité croit que le Service devrait les encourager à demander une affectation dans une région du Canada où la langue de la majorité est différente de la leur. Les agents de renseignement anglophones pourraient ainsi demander à aller au Québec, et les agents francophones, dans des régions à majorité anglophone.

RECOMMANdATION N° 35

Le Comité recommande que le Service offre à ses agents de renseignement des affectations dans des régions du pays où la langue de la majorité est différente de la leur.

6.4.4 *Avancement professionnel*

Le Comité a eu connaissance d'un certain nombre de lacunes en ce qui concerne les possibilités d'avancement professionnel des employés du Service.

Ainsi, il est difficile pour les employés du Service d'obtenir une mutation dans la fonction publique ou de se présenter à des concours organisés par d'autres ministères ou organismes fédéraux. Comme nous l'avons dit, le Service a un statut d'«employeur distinct» dans l'administration fédérale. Ses employés ne peuvent donc participer à des concours de la fonction publique que si la zone de concours s'étend à eux en particulier. Dans le cas des mutations, la difficulté découlerait du libellé des paragraphes 66(1), (6) et (7) de la *Loi sur le SCRS* (dispositions transitoires et modifications corrélatives), dont voici le texte :

66.(1) Sous réserve du paragraphe (5), les personnes suivantes affectées aux services de sécurité deviennent employées à l'entrée en vigueur du présent article :

a) les officiers et les membres de la Gendarmerie;

b) les personnes nommées ou employées en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

permettant d'inculquer des compétences particulières en demandant aux stagiaires de jouer certains rôles. Les instructeurs créent des situations fictives dans lesquelles ils placent les stagiaires en leur demandant de résoudre un ou plusieurs problèmes. La simulation reproduit les circonstances qui peuvent survenir au cours de la carrière d'un employé. Les stagiaires doivent alors se servir des compétences acquises en classe pour résoudre les problèmes posés. La simulation est une nouvelle méthode pédagogique qui s'étend de plus en plus, surtout parmi les forces policières.

Le comité n'a pas réussi à déterminer avec certitude si le Service offre à ses recrues une formation quelconque en simulation. Il croit que le Service devrait envisager d'établir de tels programmes. La simulation présente de nombreux avantages par rapport à l'enseignement théorique et les cours magistraux. La simulation amène les stagiaires à développer les compétences dont ils ont le plus besoin, dans des conditions imitant étroitement la réalité. Le Comité croit qu'une combinaison de formation théorique et de simulation donne les meilleurs résultats. Comme le lui a dit M. John C. Yuille, professeur à l'Université de la Colombie-Britannique :

Tout travail semblable à celui d'un policier nécessite beaucoup de ce genre de formation en simulation, où quelqu'un définit d'avance l'ensemble des techniques nécessaires pour accomplir la tâche assignée, puis on tente d'évaluer le niveau de compétence atteint dans ces techniques, pour enfin offrir des méthodes de formation destinées à améliorer la compétence. À mon avis, une heure de simulation vaut sans doute mieux que dix heures de cours théorique.

Enfin, comme M. Yuille l'a fait remarquer au Comité, la simulation est intéressante du point de vue coût-avantages. Sans cette technique, les agents du SCRS pourraient avoir à apprendre leur métier sur le terrain, par tâtonnement, au risque de prendre de mauvaises habitudes et d'adopter des pratiques désuètes. En définitive, c'est le contribuable qui y perd parce que le rendement des employés au début est bien inférieur à ce qu'il pourrait être.

Le dernier point à considérer est celui de la formation linguistique au sein de Service. Témoinnant devant le Comité, M. Paul Gibson, président de l'Association des employés du SCRS, a dit qu'à Toronto et dans les régions situées à l'ouest de cette ville, les employés du SCRS n'ont accès à la formation linguistique en français qu'à temps partiel. Cela semble créer de la frustration chez certains employés dans ces régions car beaucoup de possibilités d'avancement au sein du Service exigent un niveau de connaissance qu'ils trouvent difficile d'atteindre en suivant des cours à temps partiel.

Pour que le système d'avancement professionnel soit juste et équitable, le Comité croit que tous les membres du Service, où qu'ils travaillent, devraient avoir accès à de la formation en langue seconde à temps plein.

recommandations formulées par le GCI en 1987. Les renseignements sur ces programmes et politiques figuraient dans les réponses que le directeur du Service a données par écrit aux questions du Comité.

Tous les nouveaux agents de renseignement sont tenus de participer à un cours d'instruction initiale récemment organisé au centre de formation du Service, à l'Académie Sir William Stephenson, maintenant établie à Ottawa. Axé sur la formation des analystes et composé de sept modules interdépendants d'une durée de 13 semaines, le cours est donné dans les deux langues officielles : certaines séances se déroulent en français, d'autres en anglais et d'autres encore dans les deux langues. La documentation est disponible dans les deux langues et les stagiaires peuvent présenter leurs devoirs en français ou en anglais. Au terme de ce cours, le nouvel agent de renseignement est affecté à l'un des services opérationnels de la Direction centrale d'Ottawa pour une période de deux ans, à la suite de quoi il est muté à un autre service opérationnel. Durant sa troisième ou sa quatrième année, l'agent suit le cours d'enquêteur de renseignement. Ce cours en est actuellement aux derniers stades d'élaboration et devrait pouvoir être donné dès l'été 1990. Après ce cours, l'agent est admissible à des affectations en rotation dans un bureau régional, à titre d'enquêteur.

Sur le plan de la formation permanente, le Service offre toute une gamme de cours, de colloques et d'ateliers opérationnels auxquels tous les agents de renseignement peuvent s'inscrire. Ces cours sont directement liés aux besoins des composantes opérationnelles du Service. Les agents peuvent également s'inscrire à des cours, des colloques, des ateliers et des conférences organisés à l'extérieur.

En 1989, le SCRS a mis sur pied un programme d'avancement et de perfectionnement professionnel destiné aux cadres supérieurs. Le programme vise à envoyer tous les membres de la haute direction suivre les cours d'orientation en gestion organisés par la Commission de la fonction publique à l'intention des employés des catégories SM et EX.

Enfin, le centre de formation du SCRS à Ottawa offre actuellement tous les mois des cours d'orientation aux nouveaux employés, dans la langue de leur choix.

Le Comité félicite le Service de ses initiatives en matière de formation et de perfectionnement des employés et l'encourage à persévérer. Les renseignements recueillis par le Comité ne lui ont cependant pas permis de déterminer si le Service a établi une procédure de validation de ses programmes de formation et de perfectionnement, de façon à en vérifier les répercussions sur le rendement des agents sur le terrain. Le Comité croit qu'une telle procédure serait utile pour le Service, si celui-ci n'en applique pas déjà une, afin de veiller à ce que ces programmes demeurent axés sur les besoins tant des employés que du Service.

À Vancouver, le Comité a entendu plusieurs témoignages qu'il a jugés extrêmement intéressants sur la simulation. En formation, la simulation est une technique pédagogique

de la Division «E» de la GRC, au sujet de la fiabilité du polygraphe. En conclusion, ces témoins ont dit que, malgré son utilité dans les enquêtes criminelles, le polygraphe n'était pas fiable comme moyen d'évaluation des recrues. Voici ce qu'en a dit le D^r Kramer :

Pour la sélection, le détecteur de mensonges est utilisé bien différemment que lors d'enquêtes criminelles. Dans ce dernier cas, il s'agit d'établir la culpabilité de quelqu'un et on examine pour cela les réactions à des questions précises. Mais dans une entrevue plus générale, on ne peut pas savoir ce qui fait qu'une personne se sente coupable, si c'est le cas, et les questions sont très larges.

Il convient de noter que le polygraphe ne constitue que l'une des nombreuses étapes actuelles du processus de sélection des nouveaux membres du Service. Témoignant en 1986 devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre, M. Ted Finn, alors directeur du SCRS, avait dit ce qui suit :

Je pense que nous aurions tort d'utiliser le polygraphe comme seul et unique moyen de déterminer si une personne est réticente ou ne dit pas la vérité, et nous ne le ferions pas.

Le CSARS croit que le polygraphe pourrait avoir une influence démesurée sur le processus de sélection, compte tenu de son degré de fiabilité. Dans son rapport annuel 1986-1987, il dit :

À cause de leur fausse apparence de rigueur scientifique, les résultats du polygraphe seraient le plus souvent pris pour argent comptant. La tentation serait forte de ne pas tenir compte d'un résultat contraire des enquêtes qui, elles, sont sujettes à l'erreur humaine».

Enfin, d'après certains indices, il serait possible de manipuler les résultats des tests polygraphiques, certaines personnes pouvant en effet s'entraîner à mentir sans être décelées. Si tel est le cas, l'utilisation du polygraphe pour prévenir l'infiltration du Service par des agents de l'étranger est pour le moins douteuse.

Le Comité croit savoir que le SCRS a chargé des experts-conseils extérieurs de rédiger un rapport sur l'emploi du polygraphe et que le CSARS a présenté un rapport sur cette question en juin 1986.

RECOMMANDATION N° 33

Le Comité recommande que le Service ne se serve pas du polygraphe à des fins de sélection du personnel.

6.4.3 La formation

Le Service a pris une série de mesures pour améliorer ses programmes de formation et ses politiques d'avancement professionnel. Beaucoup d'entre elles découlent de

la capacité de lecture et certaines facultés de perception et de mémoire. Le deuxième porte sur les traits de personnalité qui prédisposent à la dépression, au stress, à la paranoïa, à l'agression ou à d'autres formes de comportement incompatibles avec le travail dans le domaine du renseignement. Le troisième comprend les informations biodémographiques, comme le casier judiciaire ou les antécédents professionnels.

Le Comité n'est pas en mesure de dire si le programme d'évaluation psychologique utilisé par le SCRS aux fins de l'emploi est satisfaisant. Les tests qu'il administre sont de nature générale et ne répondent peut-être pas à ses besoins. Il est possible que le Service ait à mettre au point ses propres tests, comme cela se fait de plus en plus dans le secteur privé.

RECOMMANDATION N° 32

Le Comité recommande que le Service passe en revue le programme d'évaluation psychologique dont il se sert pour sélectionner ses futurs employés afin de déterminer s'il est toujours valable et s'il répond à ses besoins. Il lui faudra faire rapport de ses constatations au solliciteur général dans des délais raisonnables.

6.4.2.2 Le polygraphe

La plupart des services de police du Canada se servent du polygraphe, communément appelé détecteur de mensonge, comme outil d'enquête pour limiter la liste des suspects en écartant les innocents. Le polygraphe a même permis parfois d'obtenir des aveux. Certains employeurs font également passer des tests polygraphiques aux personnes qui postulent des emplois ou à leurs propres employés. Contrairement aux tribunaux américains, les tribunaux canadiens n'acceptent pas les résultats de ces tests comme preuve, par suite d'un jugement de la Cour suprême. En 1983, l'Ontario a modifié sa *Loi sur les normes d'emploi* pour interdire l'usage du polygraphe dans la sélection du personnel.

L'utilisation du polygraphe à des fins d'examen du personnel est controversée. Le Service s'en sert actuellement pour vérifier la «loyauté» des candidats aux postes d'agent de renseignement, mais a cessé d'y recourir pour examiner ses employés ou se renseigner sur le «mode de vie» des candidats à des postes.

Le CSARS a constamment critiqué le Service, dans ses rapports annuels, pour son utilisation du polygraphe, jugeant inacceptable le taux d'erreur des résultats qui est d'environ 10 p. 100 ou plus. D'après le rapport annuel 1987-1988, «ce taux est, en réalité, trop élevé pour justifier le vernis scientifique dont le polygraphe peut enduire des décisions arbitraires et préjudiciables au sujet des carrières de Canadiens loyaux».

Dans le cadre de ses travaux, le Comité a reçu le témoignage de M. Harry Stevens, professeur à l'Université Simon Fraser, et de M. Ed Kramer, des services psychologiques

L'évaluation psychologique est un important moyen de sélection de nouvelles recrues car elle permet de noter et de prédire certains troubles psychologiques ou psychiatriques. On devrait ainsi détecter les personnes qui risquent de ne pouvoir pas faire face aux contraintes liées au travail dans le domaine du renseignement et prédire les faiblesses de rendement ou de comportement pouvant se produire en cours de carrière. Enfin, elle peut contribuer à réduire les frais de formation en révélant quelles recrues sont susceptibles de quitter le Service peu après leur embauche.

Le Service administre les tests psychologiques suivants lors de la sélection de nouveaux employés :

Test cognitif : *Progressive Matrices de Raven*

Tests de personnalité : *California Psychological Inventory*

Inventaire multiphasique de la personnalité du Minnesota

Test d'intérêts professionnels : Test de préférences professionnelles
Strong-Campbell

À partir des témoignages qu'il a reçus, le Comité croit que les tests psychologiques du SCRS ne conviennent peut-être pas à ses besoins. Ces tests, qui ont été mis en marché dans les secteurs public et privé, ont été conçus pour une clientèle vaste et générale, mais non pour un groupe bien précis comme les agents de renseignement. En conséquence, ils ne permettent peut-être pas du tout de prédire qui sera un bon agent de renseignement.

À Vancouver, le Comité a entendu le D^r Peter McLean, professeur de psychiatrie à l'Université de la Colombie-Britannique. Celui-ci a soutenu que pour que les tests psychologiques permettent de prédire quelque chose, il leur faut considérer les traits psychologiques comme une prédisposition permanente à se comporter d'une façon particulière :

Je le souligne, car un certain nombre de tests psychologiques ne tiennent pas compte de cet aspect. Ils sont ponctuels et consistent simplement à dire que telle ou telle personne n'est pas folle, ou qu'elle est actuellement bien adaptée. Mais on ne dit pas quelle sera sa situation d'ici un, deux ou trois ans, quand cette personne aura des problèmes conjugaux, des problèmes de conditions de travail, quand elle sera obligée de voyager énormément ou de faire toutes sortes de compromis.

Selon le D^r McLean, le Service devrait examiner trois ensembles de renseignements ou «variables de prévision» lorsqu'il recrute de nouveaux membres. Le premier ensemble comprend les facultés cognitives et intellectuelles, comme le quotient intellectuel général,

terrorisme. Dans les deux cas, le spécialiste du renseignement doit capter les sources de telles opérations dans l'esprit de ses adversaires sur l'échiquier mondial du renseignement. Autrement dit, il doit s'être familiarisé avec les éléments de base de leurs croyances, de leurs valeurs et de leurs modes de comportement, tels qu'ils se sont manifestés par le passé, avant de pouvoir, avec une certaine sûreté, évaluer une menace ou concevoir en conséquence une politique ou une ligne de conduite⁵.

Le Comité estime que le personnel du Service devrait posséder la finesse analytique nécessaire pour comprendre la nature changeante des menaces à la sécurité du Canada. Il croit que, pour atteindre ce but, le Service devrait favoriser des disciplines intellectuelles et des domaines d'études particuliers.

Le Comité croit que, pour faire face aux changements survenus en Europe de l'Est et à leurs répercussions sur la nature des menaces provenant de cette région du monde, le SCRS devrait recruter des agents et des analystes ayant suivi un programme d'études axé sur l'Europe de l'Est. Une bonne compréhension du communisme et de ses répercussions sur la politique et la société soviétiques ne suffit pas. Le Service devrait chercher des personnes pouvant comprendre pleinement les causes et les conséquences pour la sécurité du Canada de ce qui se passe dans le bloc de l'Est. Il devrait donc essayer de trouver des candidats ayant une connaissance spécialisée de l'économie, de l'histoire, de la sociologie, de la philosophie et des arts de l'Europe de l'Est.

Les pays du tiers monde peuvent également devenir le théâtre de nouveaux défis en matière de sécurité. Les conflits ethniques, nationaux et religieux qui déchirent de nombreuses régions du tiers monde sont aussi une source constante de changements. Le Comité croit par conséquent que le Service devrait trouver des recrues ayant des connaissances spécialisées dans les domaines du développement.

La question des connaissances linguistiques mérite également une certaine réflexion. Dans son rapport annuel de 1988-1989, le CSARS a noté que sur les 25 recrues de cette année-là, six connaissaient au moins une langue autre que le français et l'anglais. Le Comité félicite le Service de cet effort et l'encourage à poursuivre dans cette voie. Il croit que le SCRS devrait accorder une importance particulière au recrutement de personnes connaissant les langues de l'Europe de l'Est, du Moyen-Orient et de l'Extrême-Orient, en plus de celles qui connaissent les langues de l'Europe de l'Ouest.

RECOMMANDATION N° 31

Le Comité recommande que le Service continue à recruter des personnes connaissant des langues autres que le français et l'anglais.

1988-1989 mentionne que le SCRS recrute maintenant davantage de nouveaux membres ayant des diplômes universitaires. Au cours de l'année, 21 des 25 recrues détenaient des diplômes supérieurs dans une multitude de disciplines telles que le droit, les sciences politiques, l'administration des affaires, les affaires internationales, la philosophie, la géographie et les langues modernes.

Le Comité félicite le Service d'avoir accru sa capacité d'analyse stratégique et d'avoir étendu la gamme de compétences de ses employés. Compte tenu des changements saisissants qui se produisent dans le monde, le Comité croit que l'analyse stratégique constituera à l'avenir un domaine critique pour le Service. Le Comité n'a cependant pas pu savoir combien de personnes travaillent pour le SCRS dans le domaine de l'analyse stratégique et n'a donc pas pu déterminer si les ressources consacrées à cette fonction sont suffisantes.

Une mise en garde s'impose ici. Le Comité croit que le Service a besoin d'un type particulier d'agents et d'analystes du renseignement : des personnes pouvant comprendre les changements spectaculaires qui se produisent actuellement dans le monde ainsi que leurs répercussions sur les menaces envers la sécurité du Canada. En particulier, le Service a besoin de recrues pouvant saisir tout le contexte social, culturel, politique et économique dont découle la nature changeante de ces menaces. Attardons-nous un instant sur cette question.

Dans un document présenté à la Conférence annuelle de 1989 de la CASIS (*Canadian Association for Security Intelligence Studies*), M^{me} Adda Bozeman a examiné la conception qu'on se fait du renseignement en Asie, au Moyen-Orient, en Amérique du Sud, dans les Antilles et en Afrique. Elle a décrit les caractéristiques que les agents et les analystes occidentaux du renseignement devraient posséder pour réagir aux menaces provenant de ces régions du monde. Pour elle, l'une des caractéristiques vitales est l'aptitude à comprendre les cultures, les valeurs morales et les systèmes politiques qui influencent et inspirent les menaces envers la sécurité des pays occidentaux :

[...] il est impossible d'élaborer ou de déchiffrer un schéma général ou un programme particulier de renseignement sans comprendre le système politique et le tableau culturel dans lesquels il s'inscrit.

Il importe, par conséquent, de déterminer des composantes culturelles telles que la langue, la race, la religion, les expériences historiques partagées, les modes de pensée ou l'attachement à un point particulier du globe, quand on veut savoir, par exemple, si une manœuvre donnée de renseignement est authentique et susceptible donc de constituer un facteur constant dans les affaires étrangères, ou si elle a été conçue, décisivement influencée ou sournoisement dirigée par des forces de l'extérieur, auquel cas elle pourrait bien être perçue par des observateurs avertis comme imprévisible, mais contrôlable.

La même préparation est nécessaire pour affronter avec succès, sur les plans politique ou théorique, des manifestations particulières d'un plan de renseignement donné, qu'il s'agisse de déception, d'action clandestine ou de

Toute importante qu'elle soit, la question de la représentation n'est que l'un de deux facteurs à considérer dans le domaine du recrutement de nouveaux membres. Le second est la capacité des candidats de s'adapter à une nouvelle réalité internationale et à la nature des nouvelles menaces qui se posent à la sécurité du Canada. Comme l'indique le mémoire rédigé par le Programme d'études stratégiques de l'Université du Manitoba :

[...] des efforts sont déployés pour que le SCRS reflète les divers éléments de la société canadienne. On ne peut qu'applaudir ces efforts, ainsi que le niveau d'études élevé des récentes recrues. Une mise en garde s'impose cependant. Pour faire face aux menaces envers la sécurité nationale, la qualité des personnes est d'une importance capitale. Il serait contraire à l'intérêt du Canada et préjudiciable au moral du Service d'écarter des candidats ayant une bonne formation et de hautes compétences analytiques pour respecter une politique de personnel trop formaliste.

Dans son deuxième rapport, la Commission McDonald a examiné la question des compétences que devraient posséder les agents et les analystes du renseignement. Elle a conclu qu'il n'était pas nécessaire de détenir un diplôme universitaire pour entrer dans un organisme de renseignement. « La formation universitaire, a noté la Commission, n'est pas une garantie que le sujet possède la compétence en matière d'analyse ou d'enquête dont a besoin un service de renseignements de sécurité³. » La Commission a néanmoins recommandé que le nouvel organisme de renseignement du Canada recherche activement des candidats diplômés d'université, estimant que beaucoup de ceux qui vont à l'université ont souvent tant la motivation que la compétence voulues pour travailler dans le domaine du renseignement. La Commission a également observé qu'un organisme de renseignement a besoin de gens spécialisés dans une foule de disciplines, y compris les langues, les sciences sociales, les sciences physiques, les arts, l'administration et le droit :

[...] aucun diplôme ne devrait être écarté : la qualité indispensable serait plutôt la capacité d'obtenir et d'évaluer la preuve, capacité qui peut s'acquérir dans n'importe quelle discipline intellectuelle⁴.

Le Comité partage l'avis du Programme d'études stratégiques et celui de la Commission McDonald à cet égard. Le Service ne devrait pas écarter des candidats compétents qui ne possèdent pas un diplôme universitaire. Cela s'applique en particulier aux candidats qui ont de l'expérience comme enquêteurs et qui pourraient posséder des compétences utiles au Service. Néanmoins, un diplôme universitaire est souvent un indice utile des capacités de recherche et d'analyse des candidats, capacités qui revêtent une importance particulière pour un organisme tel que le SCRS.

Lorsque le directeur du Service, M. Reid Morden, a comparu devant le Comité, il a déclaré que le Service avait pratiquement doublé la taille de son service d'analyse stratégique « au cours des dernières années ». Le rapport annuel du CSARS pour

Le Comité recommande que le programme d'équité en matière d'emploi du SCRS se base sur une stratégie active plutôt que réactive et que le Service recherche activement des femmes et des candidats de groupes minoritaires.

RECOMMANDATION N° 30

Le Comité recommande que le Service termine l'élaboration et la mise en oeuvre de son programme d'équité en matière d'emploi d'ici le 31 décembre 1991. Le programme devrait viser à augmenter la représentation des femmes, des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées.

RECOMMANDATION N° 29

Le Comité croit savoir que le Service est en voie d'élaborer ou de mettre en oeuvre divers éléments d'un programme d'équité en matière d'emploi. Il l'en félicite et espère que la réalisation de ce programme sera bientôt terminée. Le Comité estime en outre que le Service ne devrait pas attendre que des femmes ou des membres de minorités visibles posent leur candidature à des postes. Il devrait plutôt les rechercher activement, s'il ne le fait pas déjà. Par exemple, le Service pourrait assurer une liaison avec des organismes représentant les femmes, les autochtones, les minorités visibles et les handicapés, dans le cadre de ses efforts pour corriger le problème de la représentation. Cette liaison aurait pour objectifs : a) de signaler à tous les intéressés que le Service est un employeur souscrivant au principe de l'égalité d'accès à l'emploi et qu'il est disposé à recruter de nouveaux membres compétents dans tous les groupes de la société, et b) de solliciter l'aide des groupes de femmes et des groupes minoritaires pour recruter de nouveaux membres. Les programmes de la CFP constituent de bons exemples d'initiatives d'équité en matière d'emploi que le SCRS devrait prendre comme modèles.

désigné, dans ses bureaux régionaux, des coordonnateurs de l'équité en matière d'emploi grâce à de la formation en cours d'emploi. programmes donnent aux candidats l'occasion d'acquérir de nouvelles compétences principe du mérite, dans des postes d'une durée déterminée ou indéterminée. Les candidats retenus qui se prévalent de ces programmes sont nommés, en fonction du aide les membres de ces groupes à mieux s'intégrer dans la fonction publique. Les des autochtones et le Programme de recrutement des membres des minorités visibles leur chance d'obtenir un emploi. De même, le Programme national de perfectionnement handicap physique, mental ou psychiatrique ou des difficultés d'apprentissage réduisent grâce au Programme de l'accès, qui vise l'intégration des personnes qui croient qu'un les ministères, les postes pouvant être occupés par des handicapés peuvent être remplis Options vise à augmenter la représentation des femmes dans la fonction publique. Dans Elle a également adopté quatre programmes de mesures spéciales. Le programme qui cherchent et recrutent des candidats compétents pour la fonction publique fédérale.

déséquilibre, ces améliorations sont insignifiantes. Le Comité croit que le Service devrait prendre des mesures décisives pour corriger cette sous-représentation des femmes.

À l'heure actuelle, les personnes handicapées ne forment que 0,9 p. 100 de l'effectif du Service et les autochtones 0,2 p. 100. Ces chiffres sont faibles lorsqu'on les compare à l'ensemble de la population du Canada. Selon la dernière mise à jour du recensement de 1988, effectuée par Statistique Canada, la proportion de ces deux groupes dans la population canadienne est respectivement de 12,8 et de 2 p. 100. Il faut dire, à la décharge du Service, qu'il a pris quelques initiatives pour corriger ces écarts. Conformément aux lignes directrices du gouvernement, il a l'intention de porter la représentation des handicapés à 5,3 p. 100 et celle des autochtones à 2,5 p. 100 en 1990. Le Comité l'en félicite.

La situation vis-à-vis des minorités visibles nous laisse un peu perplexes. Les membres de ces minorités forment actuellement 1,6 p. 100 de l'effectif du Service. D'après le recensement de 1988, ce groupe représentait 6,8 p. 100 de la population du Canada. Dans sa réponse aux questions écrites du Comité, le directeur du SCRS a dit que bien que le Service soit encore en train d'élaborer un objectif d'emploi dans ce domaine, nous attendons à suivre de près l'objectif fédéral d'une représentation de 3,1 p. 100 d'ici 1991». Pourquoi le Service ne veut-il s'engager qu'à suivre de près les objectifs du gouvernement dans ce domaine? Le Comité juge cet engagement insuffisant. Le Service devrait viser à atteindre pleinement l'objectif fédéral à cet égard.

Au cours de ses délibérations, le Comité a reçu des témoignages de diverses organisations représentant les groupes ethniques du Canada. Beaucoup d'entre elles, comme la *World Sikh Organization* et l'Assemblée des premières nations, ont manifesté de l'animosité envers le Service parce qu'elles le soupçonnaient d'enquêter sur elles sans motif valable. Dans son mémoire au Comité, la *World Sikh Organization of Canada* a exprimé son opinion sur la question de savoir si le Service devrait avoir plus ou moins de moyens d'enquête. Sa réponse donne une idée de son sentiment envers le SCRS :

La question n'est pas de savoir s'il doit avoir plus ou moins de moyens d'enquête. Nous pensons que la qualité des moyens disponibles doit être améliorée. Nous croyons cependant que les ressources sont utilisées de façon abusive à l'égard des Sikhs au Canada. Par exemple, on a dénombré 800 cas d'écoute électronique à Hamilton. Des Sikhs ont été interrogés au hasard sans motif valable et sur la seule foi de rumeurs ou de documents non authentiques. La communauté sikh ne représente pas une menace pour la sécurité du Canada et nous considérons que les interrogatoires au hasard constituent une violation grave des droits de la personne. Nous demandons que ces pratiques cessent.

Le Comité croit que le Service peut améliorer son image parmi les minorités visibles du Canada en recrutant davantage de leurs membres.

La Commission de la fonction publique (CFP) a pris une série d'initiatives dans le domaine de l'équité en matière d'emploi dont le Service devrait s'inspirer. La CFP a

Bureau du Commissaire aux langues officielles. Selon M. Marentette, les tactiques d'intimidation des employés dans la région de Québec ont eu pour effet d'éliminer ce genre de plaintes.

Faute de moyens de défense contre les mesures de harcèlement et les mesures d'intimidation prises contre les employés, ceux-ci ne peuvent plus se plaindre à l'intérieur ou à l'extérieur des violations linguistiques et de la suppression de leurs droits. Donc, les menaces voilées, l'intimidation et le harcèlement des employés ont porté fruit car aucune plainte n'a été faite au Commissaire des langues officielles en 1989. Mais le problème de non-respect des francophones et de la *Loi sur les langues officielles* demeure entier.

Le Comité n'a pas été en mesure de vérifier l'état de la situation linguistique au sein du Service en raison des possibilités limitées qu'il a eu de consulter les documents et les fonctionnaires du SCRS. Le Service soutient que la situation linguistique s'améliore. Selon M. Marentette, de graves problèmes subsistent.

Le Comité est d'avis qu'il y aurait lieu de procéder à un examen de la situation linguistique au sein du Service. Il ne fait aucun doute que les difficultés soulevées par M. Marentette justifient une telle action. Le Comité croit que le CSARS devrait s'en occuper, étant donné qu'il jouit d'un accès total aux employés et aux documents du Service. Cette étude pourrait être un suivi à la partie du rapport du CSARS intitulé *Pour corriger une situation* qui traite de la question linguistique au sein du SCRS.

RECOMMANDATION N° 28

Le Comité recommande que le CSARS procède à un examen de suivi des questions linguistiques au sein du Service et qu'il rédige un rapport pertinent. Cet examen devrait porter sur i) l'existence possible d'une sous-représentation des francophones; ii) la qualité des services dans les deux langues officielles au sein du SCRS; iii) la justesse des rapports du SCRS en ce qui a trait aux langues officielles; et iv) l'existence possible d'un harcèlement de la part de la direction à l'endroit des employés qui formulent des plaintes d'ordre linguistique. Une version publique du rapport final du CSARS sur la situation des langues officielles au sein du Service devrait être déposée au Parlement dans un délai raisonnable.

En février 1990, l'effectif du SCRS comprenait 41 p. 100 de femmes. À première vue, ce pourcentage semble assez favorable, même s'il n'atteint pas 50 p. 100. Cependant, une analyse plus poussée révèle une situation beaucoup moins encourageante. Dans la catégorie de la gestion, l'élément féminin n'est que de 7 p. 100. Parmi les agents de renseignement au niveau de gestion intermédiaire, la proportion des femmes est encore plus faible : 2,2 p. 100. Ces chiffres révèlent néanmoins une certaine amélioration. Il y a un an, la catégorie de la direction ne comprenait que 3 p. 100 de femmes tandis qu'en 1988, 1 p. 100 seulement des cadres intermédiaires, dans la catégorie des agents de renseignement, étaient de sexe féminin. Malgré tout, étant donné l'importance du

Dans les documents fournis au Comité par le SCRS, ce dernier indique qu'il a pris des mesures pour corriger les déséquilibres de représentation des francophones au sein de son personnel. Le Service soutient que son effectif actuel est composé à 69 p. 100 d'anglophones et à 31 p. 100 de francophones. Les employés francophones ne représentaient que 15 p. 100 de l'effectif au moment de la création du SCRS, en juillet 1984. L'organisme fait aussi valoir que la proportion de francophones dans la catégorie de la gestion est passée de 20 à 29 p. 100 en 1989-1990. L'équipe de la haute direction comprendrait maintenant 67 p. 100 d'anglophones et 33 p. 100 de francophones, contre 83 p. 100 et 17 p. 100 respectivement en 1987.

Si ces chiffres sont exacts, ils indiquent une amélioration sensible dans la représentation des francophones au sein du SCRS, et il convient d'en féliciter le Service. Cela dit, le représentant régional de l'Association des employés du SCRS pour la région du Québec, M. Bernard Marentette, soutient que les francophones continuent d'être sous-représentés.

Dans son mémoire supplémentaire au Comité, M. Marentette prétend que les francophones sont sous-représentés dans la catégorie de la gestion, tant à l'Administration centrale à Ottawa que dans la région du Québec. M. Marentette ajoute que les employés francophones du Service au Québec sont sur-représentés dans la catégorie du soutien administratif. Selon lui, «les postes les plus rémunérateurs [dans la région du Québec] sont généralement accordés aux anglophones, tandis que les moins bien payés sont réservés aux francophones». Dans une lettre envoyée au CSARS le 2 janvier 1990, M. Marentette déclarait que «les rapports du SCRS et plus particulièrement ceux sur le bilinguisme sont de la pure fabrication et de la fiction, et ceci depuis 1984». En conséquence, l'intéressé fait valoir que le tableau de la situation linguistique du Service dans les rapports annuels du CSARS ne se fonde pas sur des renseignements complets.

Dans son analyse de la situation linguistique au sein du Service, M. Marentette ne se limite pas à la seule question de la représentation. Il soutient que les francophones reçoivent des services inadéquats dans leur langue de la part de l'Association des employés du SCRS :

Les employés francophones du SCRS n'ont jamais été en mesure d'obtenir des services de leur représentant national dans la langue de leur choix. Les francophones reçoivent toujours les mêmes services minables. Cette injustice persiste de façon lamentable et est en grande partie due à l'inertie du Service à appuyer la classification bilingue impérative de ce poste permanent [Président de l'Association des employés du SCRS]. De ce fait, ce poste demeure sans désignation linguistique. C'est le seul poste de toute l'organisation qui n'est pas classifié et qui n'a pas de désignation linguistique bilingue.

Dans son mémoire supplémentaire, M. Marentette fournit en outre plusieurs exemples de harcèlement d'employés francophones dans la région de Québec. Il soutient que ce harcèlement vise réduire le nombre de plaintes d'ordre linguistique portées par les employés francophones au Québec auprès de l'Administration centrale du Service et du

6.4.1

Les besoins en personnel

Tout examen de la gestion des ressources humaines commence inévitablement par une étude du genre de personnel qu'il faut dans un organisme de renseignement tel que le SCRS. Les besoins en personnel du Service nous amènent, à leur tour, à considérer deux points.

Le premier est de déterminer les besoins du Canada en matière de renseignement de sécurité à l'approche du XXI^e siècle. Pour savoir de quel genre d'analystes et d'agents de renseignement le Service a besoin, il importe d'établir la nature des menaces présentes et futures envers la sécurité du Canada. Le monde évolue à un rythme accéléré, et la nature de ces menaces ne cesse de changer.

Le second point à considérer est la diversité de la structure socio-culturelle du Canada. Au départ constitué essentiellement de deux groupes culturels et linguistiques qui se partageaient un territoire riche et varié, le Canada s'est transformé aujourd'hui en une mosaïque culturelle. Le pays s'est enrichi grâce à l'arrivée de nombreux groupes ethno-culturels et à l'importance prise par d'autres groupes établis de longue date, mais dont on avait longtemps fait abstraction.

Face à un tel changement, le Service doit pouvoir évoluer. La capacité du SCRS de s'adapter à de nouveaux événements et à de nouvelles circonstances est directement fonction de la capacité de son personnel de s'adapter à de tels changements.

6.4.1.1 *Représentation*

Le Comité note avec satisfaction les mesures qu'a récemment prises le SCRS pour diversifier son personnel. En septembre 1989, le Service a entrepris la plus importante campagne de recrutement de son histoire. Cette campagne mettait en évidence le recrutement pluridisciplinaire des analystes et agents de renseignement futurs. Le recrutement est réalisé au moyen de présentations et de mesures de liaison avec les universités et les grands médias. Par exemple, le Service a publié des annonces dans 105 journaux, un peu partout au Canada, à la fin de 1989. Les critères énoncés dans les annonces étaient les suivants : les candidats devaient être de citoyenneté canadienne, posséder un diplôme universitaire et être disposés à travailler dans n'importe quelle ville du Canada et à se soumettre à un processus strict de sélection et de formation. Le Service profite en partie de l'attrition pour faire du recrutement. L'attrition se situe actuellement à 3 p. 100 dans la catégorie professionnelle (agents de renseignement) et à 7 p. 100 dans la catégorie du soutien administratif.

La question de la représentation au sein du Service demeure toutefois problématique en ce qui a trait aux femmes, aux minorités visibles, aux autochtones et aux handicapés. Il semble aussi qu'un problème persiste en ce qui a trait à la représentation des francophones.

Malgré ces mesures positives, le Comité a constaté qu'il demeure un certain nombre de questions et de problèmes à régler pour que le Service puisse s'acquitter de son mandat avec efficacité et assurance dans les années 1990 et au-delà. Dans ce qui suit, nous examinons ces questions et problèmes sous quatre angles : 1) recrutement et besoins en personnel, 2) formation, 3) avancement professionnel et 4) structure organisationnelle.

Le nouveau plan de gestion des ressources humaines approuvé en octobre 1988 est l'une de ces initiatives. Le plan, qui s'étend sur cinq ans, constitue un cadre pour l'intégration des politiques et des pratiques existantes ainsi que pour l'élaboration et la mise en oeuvre de nouvelles politiques et pratiques fondées sur huit thèmes : promotion des langues officielles, initiatives visant l'équité en matière d'emploi, gestion des relations employeur-employés, planification de carrière, formation et perfectionnement permanents, perfectionnement des cadres de direction, automatisation du milieu de travail et engagement bilatéral direction-employés à favoriser l'efficacité du Service et l'assainissement du milieu de travail. Parallèlement au plan de gestion des ressources humaines, le SCRS a mis en oeuvre un programme de communications internes destiné à informer tous les employés du Service des nouvelles initiatives prises dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Au cours des deux dernières années, le Service a pris quelques initiatives visant à corriger certains des problèmes exposés par le CSARS et le Groupe consultatif indépendant au sujet de ses pratiques de gestion des ressources humaines.

6.4 La situation actuelle et le besoin de changement

Les deux documents, *Pour corriger une situation* et *Des ressources et un processus en transition*, contenaient de nombreuses recommandations importantes visant à améliorer les pratiques de gestion des ressources humaines au SCRS. En général, ces recommandations exhortaient le Service à revoir ses structures d'organisation et de gestion en vue d'améliorer la communication, de corriger les déséquilibres de représentation, surtout en ce qui concerne les francophones, les femmes et les groupes minoritaires, de diversifier la gamme de compétences du personnel au moyen d'une stratégie d'embauche nouvelle et énergique et d'offrir une formation appropriée à ses employés ainsi qu'un programme complémentaire d'avancement interne.

Selon le GCI, le Service n'avait pas réussi à augmenter sensiblement la gamme de compétences de ses agents de renseignement et la représentation des francophones et des femmes dans l'effectif était décevante. Le Groupe consultatif trouva «étonnant de constater l'absence d'un programme d'avancement professionnel» et jugea les systèmes d'information de gestion du Service insuffisants pour les besoins d'une gestion efficace du personnel. Enfin, il signalait que la «culture organisationnelle» du SCRS ne différait pas beaucoup de celle du Service de sécurité de la GRC : «Au terme d'une période de transition de trois ans, le SCRS ressemble encore nettement au Service de sécurité».

Une version expurgée de ce rapport a été publiée en juin de la même année sous le titre *Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du Service canadien du renseignement de sécurité*.

Dans ce document, le CSARS constatait qu'il existait un «fossé culturel» au SCRS dans le domaine des langues officielles. Malgré les bonnes intentions de la direction, certains responsables du Service ne manifestaient pas un engagement suffisant envers la politique fédérale des langues officielles. Le CSARS notait en particulier un grave manque de compréhension de la réalité canadienne-française : «Le SCRS se comporte trop souvent comme un organisme anglais pour qui la dimension linguistique française mentionnait la sous-représentation des francophones, l'insuffisance de la formation donnée en français et l'incapacité ou le refus de certains éléments du bureau central de communiquer en français avec les bureaux régionaux du Québec.

Sur le plan des relations de travail, le CSARS signalait un manque de communication entre la direction et le personnel. D'après le Comité, la situation était telle que les cadres et certains employés «en étaient venus à soupçonner le pire les uns des autres». Le manque de communication se manifestait de diverses façons. Le CSARS notait que les possibilités de mutation latérale au sein du SCRS étaient mal expliquées aux employés et que, pour beaucoup d'entre eux, les concours d'avancement n'étaient qu'une forme déguisée de favoritisme. Le Comité a également constaté que les employés trouvaient injuste de ne pas pouvoir participer à des concours de la fonction publique. Tout cela a provoqué un profond sentiment d'insécurité parmi les membres du personnel. Le manque de communication a été partiellement attribué à la transition, qui a obligé la direction à prendre rapidement des décisions d'avantage fondées sur l'intuition et l'expérience que sur une politique ou des systèmes bien compris. Les décisions semblaient arbitraires, ce qui donnait plus de force aux rumeurs qui couraient au sujet de la discrimination et du favoritisme. «Mais la racine du problème est plus profonde encore, ajoutait le CSARS, elle tient aux habitudes en matière de secret et à la nostalgie envers une structure hiérarchique de commandement» héritée du Service de sécurité de la GRC, où la participation du personnel au processus de décision était réduite au minimum.

Le rapport du GCI, *Des ressources humaines et un processus en transition*, a été publié en octobre 1987, peu après la parution de *Pour corriger une situation*. L'un des objectifs poursuivis par le GCI était de déterminer si les politiques de recrutement, de formation, de perfectionnement et de gestion du personnel du SCRS l'ont aidé à «se doter d'effectifs possédant les compétences, la formation et l'expérience nécessaires pour lui permettre de répondre aux besoins du gouvernement en matière de renseignement».

Le GCI notait que le processus de décision au sein du SCRS était trop hiérarchisé et formel et tendait à isoler le directeur du reste du Service. Comme le CSARS dans son rapport spécial, le GCI signalait que la structure organisationnelle du SCRS ainsi qu'une tendance naturelle au secret entravaient une communication efficace entre ses divers

6) Formation : assurer une formation et une discipline appropriées à l'embauche.

L'alinéa 8(4)a) de la *Loi sur le SCRS* traite également de la gestion des ressources humaines. En voici le texte :

8.(4) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements :

a) pour régir l'exercice par le directeur des pouvoirs et fonctions que lui confère le paragraphe (1)...

Cette disposition autorise le gouverneur en conseil à édicter des règlements portant sur n'importe lequel des pouvoirs du directeur en matière de gestion du personnel. Il y a lieu de signaler qu'aucun règlement de ce genre n'a encore été adopté.

6.3 Historique

Au cours de ses trois premières années d'existence, le Service a connu des moments difficiles dans le domaine de la gestion de ses ressources humaines. Les difficultés découlaient notamment de la transition entre le Service de sécurité de la GRC et le SCRS nouvellement formé.

Plus de 95 p. 100 des membres du personnel venaient du Service de sécurité. De ce fait, le SCRS a hérité à la fois de la compétence et de quelques-unes des faiblesses de ce Service. La Commission McDonald avait noté que c'est surtout par manque de sens politique et de finesse analytique que les membres du Service de sécurité avaient commis des actes illégaux et d'autres irrégularités dans les années 1960 et 1970.

Cette « sous-culture » héritée s'est manifestée dans certaines des activités du SCRS. Il y a quelques années, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) l'avait critiquée pour avoir trop étendu son champ d'action dans le domaine de l'antisubversion. Dans son rapport annuel de 1986-1987, le CSARS a noté que « le SCRS consacre de l'argent et des efforts à trop de cibles dans le domaine de l'antisubversion et empiète ainsi sur la vie privée et les activités d'un trop grand nombre de Canadiens ». Tout en admettant la nécessité pour le SCRS de se servir de certains locaux et services de la GRC, le CSARS jugeait nécessaire de continuer à lui rappeler qu'à titre d'organisme civil, le SCRS ne devait pas limiter son recrutement aux candidats ayant des antécédents policiers.

Deux rapports spéciaux, publiés dans les premières années du SCRS, ont eu des répercussions sensibles sur la gestion des ressources humaines. L'un a été rédigé par le CSARS, et l'autre par le Groupe consultatif indépendant (GCI).

En mars 1987, le CSARS a présenté à M. James Kelleher, alors solliciteur général, un rapport spécial traitant des langues officielles et des relations de travail dans le Service.

exclusif de nommer les employés et, en matière de gestion du personnel du Service, à l'exception des personnes affectées au Service ou détachées auprès de lui à titre d'employé:

a) de déterminer leurs conditions d'emploi;

b) sous réserve des règlements :

- (i) d'exercer les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* en cette matière.

- (ii) d'exercer les pouvoirs et fonctions conférés à la Commission de la fonction publique en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

En vertu de cette disposition, le Service constitue un employeur distinct du reste de la fonction publique. Pour des raisons opérationnelles et de sécurité, il n'a pas à se conformer aux mêmes règles que les organismes et ministères du gouvernement du Canada. Par conséquent, cette disposition autorise le directeur du Service à exercer les pouvoirs définis dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*¹ en matière de personnel : nomination, normes de classification, avancement et mutation, renvoi, congédiement et période de stage. Elle lui permet également d'exercer les pouvoirs prévus dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*², notamment en ce qui concerne la formation et le perfectionnement, la classification des postes, les taux de traitement, les heures de travail, les congés, les règles de discipline, le contrôle des années-personnes, les conditions de travail et les frais de déplacement.

Le Service a besoin de plus de souplesse que le reste de la fonction publique dans certains des principaux domaines du personnel, pour les raisons suivantes :

- 1) Classification des postes : permettre un redéploiement rapide du personnel;
- 2) Période de stage : fixer des périodes plus longues permettant de confirmer la fiabilité;
- 3) Heures et conditions de travail : assurer un appui approprié des activités opérationnelles;
- 4) Règles de discipline : veiller à ce que les opérations soient licites et à ce que les employés agissent dans le cadre de la loi et dans l'intérêt de la sécurité nationale;
- 5) Dotation : permettre l'application de normes plus élevées que celles de la fonction publique et s'assurer de l'état psychologique des employés;

6.1 Introduction

L'efficacité d'une organisation se mesure à la compétence des gens qui la constituent. Le Service canadien du renseignement de sécurité n'échappe pas plus à cette règle que les autres organismes et ministères du gouvernement du Canada. Ce qui le distingue, cependant, c'est la nature délicate de son travail. Le Service est l'un des gardiens de la sécurité nationale du Canada. De ce fait, son travail non seulement est important, mais exige beaucoup de ceux qui doivent le faire. Dans ce contexte, ses pratiques de gestion des ressources humaines revêtent une importance particulière. Un milieu de travail sain et un personnel dévoué constituent des facteurs déterminants de l'efficacité et de l'efficience du SCRS et, par voie de conséquence, de la sécurité du Canada.

Nous examinons dans ce chapitre les pratiques de gestion des ressources humaines du Service : recrutement, formation, avancément professionnel et programmes d'aide aux employés. Le chapitre est divisé en trois grandes parties. La première traite du cadre législatif régissant la gestion du personnel du Service. Dans la deuxième, nous exposons, dans les grandes lignes, l'historique de ses pratiques de gestion des ressources humaines et, dans la troisième, nous analysons les questions et problèmes de personnel auxquels le Service fait face et formulons une série de recommandations destinées à améliorer la situation actuelle.

Il y a lieu de noter, cependant, que certaines des questions qui ont trait aux pratiques de gestion des ressources humaines du Service ne sauraient être réglées par la modification de textes législatifs. Aussi le Comité a-t-il recommandé, lorsqu'il l'a jugé nécessaire, des améliorations aux pratiques de gestion du Service qui vont au-delà du texte de la loi.

6.2 Cadre législatif régissant la gestion du personnel du Service

L'article 8 de la *Loi sur le SCRS* définit le cadre législatif régissant la gestion des ressources humaines du Service :

8.(1) Par dérogation à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, le directeur a le pouvoir

nouveaux types de menaces et rendre les anciens moins importants. Le gouvernement du Canada doit être en mesure de suivre l'évolution des événements et d'en évaluer les conséquences. Ceci dit, le Comité pense que ces questions devraient être renvoyées pour étude au Groupe consultatif indépendant dont il a recommandé la création plus tôt dans le présent chapitre.

RECOMMANDEMENT N° 25

Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant étudie la question de la coordination, de l'évaluation et de la diffusion des renseignements au sein de l'administration fédérale canadienne.

RECOMMANDEMENT N° 26

Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant examine le secteur de la sécurité et des renseignements au Bureau du Conseil privé afin de déterminer si celui-ci s'acquitte de ses fonctions de façon efficiente et efficace.

RECOMMANDEMENT N° 27

Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant étudie la possibilité de créer au Canada un Bureau indépendant chargé d'évaluer les questions de sécurité nationale.

NOTES

- 1) Peter H. Russell, «*Should Canada Establish a Foreign Intelligence Agency?*» Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, décembre 1988, p. 17.

Le Comité estime qu'il est de la plus haute importance pour l'intérêt national du Canada, que le gouvernement s'occupe de la coordination, de l'évaluation et de la diffusion des renseignements de sécurité. D'énormes changements se produisent actuellement dans le monde. Ces changements pourraient donner naissance à de

En dépit de ces efforts, le Comité ne s'estime pas en mesure de dire si l'actuel système de coordination, d'évaluation et de diffusion des renseignements au sein du gouvernement répond aux besoins du Canada en matière de sécurité et de renseignement. Le Comité ne se considère pas non plus apte à établir dans quelle mesure le Bureau du Premier ministre ou le Cabinet se servent des renseignements de sécurité ou des renseignements touchant l'étranger. Enfin, le Comité ne peut pas non plus déterminer dans quelle mesure les renseignements de sécurité recueillis au Canada ou à l'étranger sont utiles aux ministères clients.

5.2.5 Conclusion

Pour évaluer la possibilité de créer au Canada un organisme équivalent à l'ONA, le Comité a entrepris diverses démarches. Il a eu des discussions officielles avec les membres du haut-commissariat australien à Ottawa. Il a discuté de la question avec un groupe de députés du Parlement australien de passage à Ottawa et s'est notamment intéressé au processus de contrôle en vigueur dans ce pays. Il a assisté à une réunion d'information donnée par l'ambassadeur d'Australie aux États-Unis, M. Michael Cook, qui était anciennement le chef de l'ONA. Il a reçu du sénateur William Kelly des précisions sur les recherches effectuées par son Comité à ce sujet. Il a obtenu et examiné divers documents qu'il a pu se procurer grâce à la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a eu une réunion informelle avec M. Ward Elcock, actuellement sous-greffier (sécurité et renseignements) et conseiller juridique au Bureau du Conseil privé. Enfin, il a entendu le témoignage de M. Blair Seaborn, ancien coordonnateur de la sécurité et des renseignements au Bureau du Conseil privé.

5.2.4 Recherches entreprises par le comité

d'évaluation du renseignement de sécurité qui aurait pour mandat d'évaluer les menaces éventuelles à la sécurité et aux intérêts du Canada. Ces évaluations seraient fondées sur les renseignements que lui fourniraient les ministères et organismes du gouvernement canadien et les services de renseignement des pays amis. Ce bureau ferait partie du Bureau du Conseil privé et son directeur général relèverait du premier ministre par l'intermédiaire de son chef de Cabinet. Dans la même veine, le Comité spécial du Sénat avait recommandé que [...] le Secrétariat de la sécurité et des renseignements du Bureau du Conseil privé soit élargi et renforcé pour servir de centre unique de collecte des renseignements secrets et de leur évaluation auprès des ministères et organismes fédéraux, pour qu'ils soient étudiés par le CCR et transmis aux ministères et organismes fédéraux concernés.

quatre sous-comités qui sont chargés d'étudier des questions précises. Ces sous-comités sont : a) le Comité chargé de l'antiterrorisme, b) le Comité consultatif de l'équipement de sécurité, c) le Comité sur les communications publiques, et d) le Groupe d'évaluation des menaces exceptionnelles.

Présidé par le sous-greffier, sécurité et renseignements, et par le conseiller juridique, le Comité consultatif des renseignements (CCR) coordonne, avec l'aide d'un secrétariat, la production et la diffusion des évaluations des renseignements de sécurité et des renseignements sur l'étranger qui intéressent l'ensemble du gouvernement. Les premières versions sont rédigées par les responsables des ministères ou des organismes chargés de l'analyse des renseignements, en particulier les Affaires extérieures, la Défense nationale et le SCRS. Ces évaluations sont examinées et révisées par des sous-groupes du CCR avant que celui-ci ne les approuve. Le CCR conseille également le CISR, au besoin, sur les questions de politique relatives aux renseignements.

Le CCR a un sous-comité principal, le Groupe d'examen des évaluations (GEE) qui examine toutes les évaluations de renseignements avant les réunions du CCR. Le GEE est présidé par le secrétaire exécutif du secrétariat du CCR, et ses membres sont des fonctionnaires des ministères et organismes membres du CCR. Il existe également une série de groupes spéciaux d'examen des évaluations qui rédigent des documents de travail. Ils sont présidés par un membre du secrétariat du CCR et leurs membres sont choisis par les représentants des ministères et organismes membres du CCR et parmi des représentants d'autres ministères au besoin.

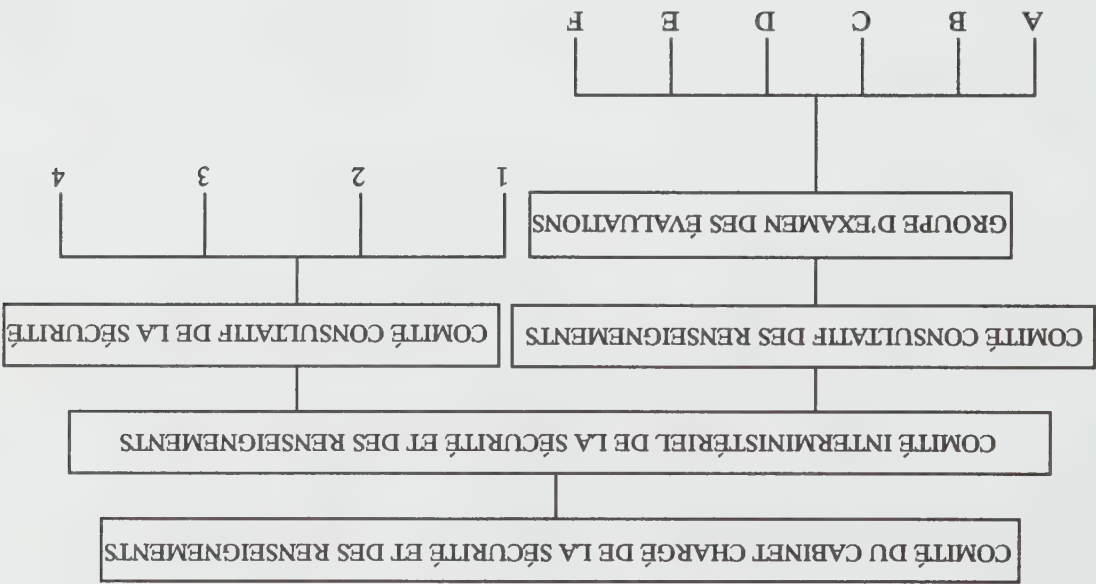
5.2.3 Le besoin de réforme

Dans son projet de modifications à la *Loi sur le SCRS*, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a dit douter que la coordination, l'évaluation et la diffusion des renseignements au sein du gouvernement fonctionnent aussi bien qu'elles le devraient. Il recommandait donc que le Parlement examine la possibilité et les avantages de créer un organisme analogue à l'*Office of National Assessments* (ONA) d'Australie. L'ONA s'occupe principalement de réunir des renseignements sur de nombreuses questions politiques, économiques et stratégiques et de les évaluer. Il ne recueille pas de renseignements de sécurité. Il évalue plutôt ceux que produisent les agences de renseignements et en fait rapport. L'ONA publie par ailleurs des rapports sur des questions précises, qui sont diffusées dans tous les organes gouvernementaux. Le premier ministre, les ministres et les hauts fonctionnaires s'en servent pour formuler leurs politiques. L'ONA aide aussi le gouvernement à établir ses priorités en matière de renseignement et demande aux services appropriés de lui fournir les informations qui lui manquent. Le personnel de l'ONA est composé d'analystes des secteurs public et privé.

La recommandation du CSARS reprend les idées présentées dans les rapports de la Commission McDonald et du Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique. La Commission McDonald recommanda en 1980 la création d'un bureau

TABLEAU 5.1

STRUCTURE DES COMITÉS CHARGÉS DE LA SÉCURITÉ
ET DES RENSEIGNEMENTS



LÉGENDE

A-F = GROUPES SPÉCIAUX D'EXAMEN
(NOMBRE INCONNU, SUJETS INCONNUS)

- 1 = COMITÉ CHARGÉ DE L'ANTITERRORISME
- 2 = COMITÉ CONSULTATIF DE L'ÉQUIPEMENT DE SÉCURITÉ
- 3 = COMITÉ SUR LES COMMUNICATIONS PUBLIQUES
- 4 = GROUPE D'ÉVALUATION DES MENACES EXCEPTIONNELLES

Le Comité du cabinet chargé de la sécurité et des renseignements (CCSR) existe depuis 1963. Apparemment, il ne se réunit pas régulièrement, mais il est plutôt convoqué lorsque des questions particulières lui sont renvoyées.

Le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements (CISR) est le comité principal composé de hauts fonctionnaires. Présidé par le secrétaire du Cabinet, il comprend les sous-ministres des principaux ministères et organismes qui jouent un rôle dans les questions de sécurité et de renseignement. Il est chargé d'examiner les projets de politiques qui intéressent les ministères et d'élaborer des politiques pour le CCSR.

Le Comité consultatif des renseignements (CCR) et le Comité consultatif de la sécurité (CCS) relèvent du CISR.

Sous la présidence du sous-solliciteur général, le Comité consultatif de la sécurité (CCS) est chargé des questions de sécurité qui ont une incidence sur toute l'administration fédérale. Il dispose d'un petit secrétariat. Il participe à la formulation des mesures de sécurité qui ont une portée interministérielle. Il conseille le CISR sur les besoins et les priorités en matière de sécurité. Il délègue certaines de ses fonctions à

5.2 Coordination, évaluation et communication des renseignements

La collecte de renseignements n'est utile que si l'on peut en faire quelque chose. Cela signifie que la collecte de renseignements touchant la sécurité ou l'étranger par les différents ministères et organismes gouvernementaux—par exemple, le SCRS, la Défense nationale et les Affaires extérieures—doit être coordonnée par un organisme central. Cela veut dire également que le renseignement de sécurité doit être évalué adéquatement et uniformément. Enfin, cela présuppose que les renseignements sont pertinents et qu'ils peuvent être transmis aux services gouvernementaux intéressés assez rapidement pour qu'ils puissent s'en servir.

5.2.1 Rôle du bureau du conseil privé

Le Bureau du Conseil privé a pour fonction première d'aider le premier ministre et le Cabinet à prendre des décisions politiques et de fournir des renseignements et des conseils au premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités de chef de l'État canadien. Le Bureau du Conseil privé est également au centre de la coordination des activités gouvernementales. Il communique la volonté du premier ministre au reste de l'administration fédérale.

On peut en conclure donc que le Bureau du Conseil privé devrait jouer un rôle important dans les questions de sécurité et de renseignement de sécurité. Nous ne savons pas clairement, cependant, s'il joue pleinement son rôle.

5.2.2 Aperçu de la structure actuelle

Le premier ministre et le Cabinet exercent l'autorité suprême sur l'appareil canadien de sécurité et du renseignement de sécurité. Comme le montre le tableau 5.1, cependant, plusieurs comités qui gravitent autour du Bureau du Conseil privé participent au contrôle des organismes canadiens de sécurité et de renseignement, à l'évaluation des informations qu'ils fournissent et à la coordination de leurs activités. Ces comités servent le premier ministre et le Cabinet en leur faisant part des activités des divers secteurs de l'appareil de renseignement.

renseignements touchant l'étranger et les conséquences de la suppression de l'expression «dans les limites du Canada» à l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*.

RECOMMANDEMENT N° 21

Le Comité recommande au Groupe consultatif indépendant de s'assurer a) que le Service a les ressources voulues et les compétences requises pour entreprendre des activités licites de collecte de renseignements à l'étranger et b) qu'il convient de confier à un même organisme la tâche de recueillir à la fois des renseignements de sécurité et des renseignements touchant l'étranger, au Canada ou à l'étranger.

RECOMMANDEMENT N° 22

Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant dépose au Parlement une version publique de ses conclusions.

L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* ne précise pas que les activités visées entrent dans la catégorie du «renseignement touchant l'étranger». Pour la plupart des gens, le Service est strictement un organisme de renseignement de sécurité. Ils ne savent pas que, sur le plan géographique, le mandat du Service s'étend à la collecte de renseignements touchant l'étranger sur le territoire canadien. Le Comité est d'avis qu'il faudrait modifier l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* afin d'y ajouter l'expression «renseignement touchant l'étranger» de manière à indiquer clairement que le mandat donné englobe ce genre de renseignements. Cela exigerait aussi une modification à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS* afin de définir l'expression «renseignement touchant l'étranger».

RECOMMANDEMENT N° 23

Le Comité recommande que l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié par l'adjonction de l'expression «renseignement touchant l'étranger» de manière à indiquer que les activités de collecte et d'enquête autorisées par cet article touchent aussi l'étranger.

RECOMMANDEMENT N° 24

Le Comité recommande que l'expression «renseignement touchant l'étranger» soit ajoutée aux expressions définies dans la *Loi sur le SCRS*.

recommandé la création d'un petit groupe de fonctionnaires fédéraux et d'experts universitaires pour examiner tous les aspects de cette question et faire rapport au gouvernement:

Les événements dont nous sommes actuellement témoins en Europe de l'Est laissent présager des changements profonds dans la conjoncture politique globale. Il pourrait être important d'en savoir davantage sur la tournure que prendront ces changements avant de s'engager dans la création d'un service du renseignement extérieur.

5.1.6 Conclusion

Le Comité estime qu'il ne convient pas que le SCRS ou quelque autre ministère ou organisme du gouvernement du Canada se livre, à l'étranger, à des activités clandestines illégales (c'est-à-dire qui vont au-delà de la simple collecte de renseignements sur l'étranger) qui contreviennent clairement au droit international et aux lois des pays étrangers. L'ancien président du CSARS, M. Ron Atkey, a exprimé le même avis devant le Comité. Nous estimons néanmoins qu'il y a lieu d'examiner plus en détail la question de savoir si le Canada devrait se doter d'un organisme chargé de recueillir des renseignements touchant l'étranger par des moyens licites et si le SCRS devrait être cet organisme.

Si elle est adoptée, la proposition du CSARS risque d'avoir des conséquences d'une grande portée pour le Canada, notamment sur le plan des relations extérieures et de la défense. On peut aussi se demander si le SCRS dispose des ressources nécessaires ou des compétences voulues pour s'acquitter de ces nouvelles responsabilités. Le Comité estime que la question devrait être étudiée plus à fond par un Groupe consultatif indépendant calqué sur celui que M. Gordon Osbaldeston a dirigé sur le SCRS.

RECOMMANDATION N° 19

Le Comité recommande qu'un Groupe consultatif indépendant soit créé avec mandat d'étudier la capacité d'action du Canada en matière de renseignements touchant l'étranger.

RECOMMANDATION N° 20

Le Comité recommande que le Groupe consultatif indépendant examine l'utilité d'étendre le mandat du SCRS en matière de collecte de

recommande plus précisément qu'on retranche de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS* les termes dans les limites du Canada. De l'avis du professeur Peter Russell dont le travail a servi de fondement à cette recommandation :

La loi ainsi modifiée vouldra dire que le ministère de la Défense nationale et le secrétariat d'État aux Affaires extérieures auront les coudées franches pour faire appel au SCRS afin de recueillir des renseignements sur les capacités, les intentions et les activités de pays ou de ressortissants étrangers. Déjà, aux termes de l'article 16, ces ministères peuvent demander l'aide du SCRS à l'intérieur du Canada; ils pourront désormais la solliciter à l'extérieur du pays advenant l'adoption de cette modification¹.

5.1.5 Recherches effectuées par le comité

Au cours de l'étude de la recommandation du CSARS voulant que les mots «dans les limites du Canada» soient supprimés de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité a entendu un grand nombre de témoins pour et contre l'élargissement du mandat du SCRS en matière de renseignement touchant l'étranger.

Les partisans de cette recommandation comprenaient notamment M. Paul Buteux, de l'Université du Manitoba, M. Geoffrey Weller, de l'Université Lakehead, M. Peter Russell, de l'Université de Toronto et l'Association tchécoslovaque du Canada. Ils ont tous dit qu'il fallait élargir le mandat du Service pour lui permettre de mener des opérations indépendantes outre-mer, faute de quoi il ne pourrait plus contre efficacement les menaces à la sécurité du Canada. Un contrôle politique étroit sur les opérations de renseignement à l'étranger devrait être une condition *sine qua non*.

Parmi les opposants à la recommandation, citons M. Archie Barr, ancien sous-directeur chargé des exigences nationales au SCRS, M. Maurice Tugwell, de l'Institut Mackenzie, la *British Columbia Law Union* et le sénateur Michael Pitfield. Ce dernier a exposé très clairement la question lors de sa comparution devant le Comité:

Le CSARS fait des recommandations de nature politique qui concernent les activités à l'étranger. Peut-être concernent-elles également la question de l'*Office of National Assessments*. À mon avis, rien n'a été prouvé dans ce domaine. Je reviens à la nécessité de faire preuve de scepticisme, comme je l'ai dit précédemment, car, tant que rien n'a été prouvé, il n'y a pas lieu d'élargir la mission de notre service du renseignement de sécurité pour envoyer nos agents à l'étranger faire Dieu sait quoi dans Dieu sait quelles circonstances.

Un troisième groupe de témoins a soutenu que toute mesure qui permettrait au SCRS d'entreprendre des opérations extra-territoriales ne devrait être mise en oeuvre qu'après une analyse aussi complète que possible et après la tenue de débats publics. Ce groupe de témoins comprenait le professeur Jean-Paul Brodeur, de l'Université de Montréal, et l'Association du Barreau canadien. M. Brodeur, en particulier, a

opère à l'étranger. Cependant, le SCRS a le pouvoir d'enquêter sur des menaces à la sécurité du Canada. En vertu de la Loi qui l'a institué, il a le pouvoir, le mandat et la responsabilité de dépêcher à l'étranger des sources humaines ou même des employés du Service. Cela a déjà été reconnu et ce n'est pas un secret. On va à l'étranger, toujours dans le but d'enquêter sur la menace à la sécurité du Canada. Il est important de retenir cet élément.

M. Pierre Blais a ensuite précisé que le SCRS devait obtenir son autorisation personnelle avant d'envoyer des agents à l'étranger. Le solliciteur général a donné des instructions concernant les liaisons avec l'étranger et les enquêtes de renseignement de sécurité menées à l'étranger.

Le Service a également des «agents de liaison – sécurité» en poste dans un certain nombre de pays. Ils ont notamment pour fonctions :

- 1) d'établir, de façon sélective, des voies de communication afin de pouvoir échanger, avec les services de police, de sécurité et de renseignements, des informations concernant les menaces à la sécurité du Canada;
- 2) d'évaluer la fiabilité des services qui collaborent avec le SCRS, et la valeur de leurs renseignements;
- 3) d'assurer à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada un service de filtrage des demandes de visa et d'immigration à l'égard des immigrants éventuels;
- 4) de recueillir et d'analyser des informations de sources officielles ayant trait à la sécurité.

5.1.4 Les changements nécessaires

Le CSARS s'oppose actuellement à la création d'un organisme offensif de renseignement de sécurité parce que, selon lui, rien ne prouve jusqu'ici qu'on en ait besoin. Dans ses propositions écrites au Comité, le SCARS dit ceci :

Comme nous ne disposons pas des moyens nécessaires pour recueillir, par des voies secrètes, des renseignements concernant l'étranger, nous devons nous fier à d'autres pays pour obtenir certains renseignements, ce qui peut menacer notre autonomie dans certains cas. Dans la mesure où les sources cachées de renseignement sont un avantage pour ouvrir l'accès d'un marché, acquérir une technologie et négocier à l'échelle internationale, le Canada se trouvera donc désavantagé par rapport à ses principaux partenaires commerciaux. Cependant, il n'est pas du tout évident que le Canada ait besoin d'un service secret du renseignement étranger.

Dans les modifications qu'il propose à la Loi sur le SCRS, le CSARS recommande d'élargir le mandat du Service en matière de renseignements touchant l'étranger. Il

- (i) ni un citoyen canadien,
- (ii) ni un résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration*,
- (iii) ni une personne morale constituée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale.

(2) L'assistance autorisée au paragraphe (1) est subordonnée au fait qu'elle ne vise pas des personnes mentionnées aux sous-alinéas (1)b)(i), (ii) ou (iii).

(3) L'exercice par le Service des fonctions visées au paragraphe (1) est subordonné :

- a) à une demande personnelle écrite du ministre de la Défense nationale ou du secrétaire d'État aux Affaires extérieures;
- b) au consentement personnel du ministre.

Cet article permet donc au Service de participer au programme canadien de collecte de renseignements sur l'étranger, notamment aux volets de ce programme administrés par le Centre de la sécurité des télécommunications, le ministère des Affaires extérieures et le ministère de la Défense nationale. Cet article interdit expressément le ciblage de Canadiens.

5.1.3 Pratiques actuelles

Dans son rapport annuel pour 1985-1986, le CSARS a déclaré ne s'être jamais prévalu de l'article 16. Cependant, l'ancien solliciteur général, l'honorable Pierre Blais, a confirmé dans ses réponses écrites aux questions du Comité, que l'article 16 avait été invoqué depuis lors. Il a toutefois refusé de donner au Comité des détails à ce sujet pour ne pas nuire à la sécurité du Canada et à la conduite de ses relations internationales.

L'ancien Solliciteur général a confirmé également devant le Comité que le SCRS envoie parfois des agents de renseignement mener des enquêtes à l'étranger. Le gouvernement estime que, aux termes de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, le Service peut recevoir ou recueillir à l'étranger des renseignements liés à une enquête portant sur une menace à la sécurité nationale. Voici ce que l'ancien Solliciteur général a répondu à un membre du Comité qui lui demandait si la loi autorisait le SCRS à envoyer des agents recueillir des renseignements à l'étranger :

On peut répondre facilement à cette question. Manifestement, il faut revenir à la nature même du SCRS. Fondamentalement, c'est un service de renseignement de sécurité défensif. Ce n'est pas une agence de renseignement offensive qui

5.1.2 **Cadre législatif régissant les activités du service en matière de renseignements touchant l'étranger**

Les renseignements de sécurité et ceux qui touchent l'étranger peuvent être recueillis à l'intérieur ou à l'extérieur des limites territoriales d'un pays qui se livre à cette activité. Le rôle du SCRS dépasse celui d'un simple organisme du renseignement de sécurité. Pourtant, en vertu de l'article 16 de la *Loi sur la SCRS*, il ne peut recueillir de renseignements touchant l'étranger que dans les seules limites territoriales du Canada. Les représentants canadiens ont toujours nié que le Canada s'adonnait à des activités clandestines de collecte de renseignements sur l'étranger. Les attachés militaires du ministère de la Défense nationale et les agents du ministère des Affaires extérieures recueillent de tels renseignements, mais ils le font par l'entremise de sources officielles et non par des procédés clandestins. Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) recueille lui aussi des renseignements sur l'étranger à l'intérieur du Canada. Pour appuyer la politique extérieure et la politique de défense du Canada, il capte les signaux de télécommunications étrangers, notamment ceux des radios, des radars ou d'autres appareils à ondes électromagnétiques, et publie des comptes rendus sur les résultats obtenus. Le CST s'occupe en outre de la sécurité des systèmes de traitement informatisé des données ainsi que des communications entre les organismes fédéraux.

Quand le Comité spécial du Sénat étudia le projet de loi C-157, qui précéda l'actuelle *Loi sur la SCRS*, il recommanda que le Service ait le monopole de toutes les activités relatives à la collecte de renseignements sur l'étranger à l'intérieur du Canada. Cette recommandation se fondait sur l'opinion que toutes les activités de collecte de renseignements menées à l'intérieur du Canada devraient être assujetties aux mêmes organismes de contrôle. Cette proposition ne fut pas incluse dans la *Loi sur la SCRS*, le gouvernement d'alors ayant jugé que l'octroi d'un tel monopole donnerait au nouveau Service un mandat trop large en matière de collecte de renseignements sur l'étranger. C'est pourquoi la *Loi sur la SCRS* n'autorise le Service à recueillir des renseignements sur l'étranger qu'à l'intérieur du Canada, sur demande du ministre de la Défense nationale ou du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et après autorisation du Solliciteur général. Voici le texte de l'article 16 :

16.(1) (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, le Service peut, dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada, prêter son assistance au ministre de la Défense nationale ou au secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, dans les limites du Canada, à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités

- a) d'un Etat étranger ou d'un groupe d'Etats étrangers;
- b) d'une personne qui n'est:

Mandat secondaire — la collecte des renseignements touchant l'étranger

5.1 La collecte des renseignements touchant l'étranger

La création d'un organisme canadien chargé de recueillir des renseignements sur l'étranger est une question qui, depuis plus de quarante ans, revient, quoique discrètement, sur le tapis dans les cercles du renseignement de sécurité. On s'est généralement accordé pour dire, jusqu'ici, que le Canada n'avait pas besoin d'un organisme qui irait chercher des informations par des procédés clandestins. Le CSARS a recommandé récemment que le mandat du SCRS soit élargi pour inclure ds activités à l'étranger. L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* n'autorise le Service à recueillir des renseignements sur l'étranger qu'à l'intérieur du Canada. Le Comité de surveillance aimerait que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée afin que le Service soit habilité à envoyer des agents de renseignement à l'étranger.

5.1.1 Définitions

Les expressions «renseignement de sécurité» et «renseignements sur l'étranger» sont souvent prises l'une pour l'autre. La raison en est qu'elles ont toutes deux un même dénominateur: l'intérêt national. La conception de ce qu'est l'intérêt national diffère toutefois sensiblement de l'une à l'autre.

L'appareil du renseignement de sécurité vise à sauvegarder l'intérêt national en recueillant des informations sur les menaces à la sécurité nationale, c'est-à-dire à l'intégrité du territoire d'une nation, à ses habitants, à ses institutions ou à ses biens matériels. Le leitmotiv du renseignement de sécurité est énoncé dans la définition de «menaces à la sécurité du Canada», figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*. Cet article définit les «menaces à la sécurité du Canada» comme des activités dirigées contre le Canada qui entrent dans les catégories suivantes : espionnage, sabotage, activités influencées par l'étranger, actions politiques violentes ou terrorisme et subversion.

Par contre, le renseignement de sécurité sur l'étranger tend à promouvoir l'intérêt national. Il s'agit, dans ce cas, de recueillir des renseignements qu'on ne pourrait obtenir autrement sur les activités d'États, d'institutions ou d'agents étrangers, que celles-ci soient explicitement ou intentionnellement dirigées contre l'intérêt national du Canada ou non. La collecte de renseignements sur l'étranger peut constituer une menace pour les personnes qu'elle vise. Paradoxalement, un des mécanismes de défense contre la collecte de renseignements sur l'étranger est justement celui du renseignement de sécurité.

NOTES

1. Canada, Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat, *Politique et normes sur la sécurité*, Ottawa, décembre 1989, p. 1.
2. *Ibid.*, Annexe «F» p. 11.
3. Propos sur l'orientation sexuelle comme motif de discrimination prévu à l'article 15 de la Charte, voir : *Service correctionnel du Canada c. Keysey*, jugement non publié, rendu le 31 mai 1990 par la Division d'appel de la Cour fédérale, cause n° A-557-89.
4. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald, 1981), deuxième rapport, volume 2, p. 839.
5. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Rapport annuel 1988-1989*, p. 19.
6. Commission McDonald, deuxième rapport, *op. cit.*, p. 866.
7. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, «Immigration Screening Activities of the Canadian Security Intelligence Service», rapport préparé aux termes de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, 18 janvier 1988, version expurgée publiée aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, p. 23.
8. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Rapport annuel 1986-1987*, p. 66.
9. CSARS, «Immigration Screening Activities of the CSIS», déjà cité, p. 10.
10. Commission McDonald, deuxième rapport, *op. cit.*, p. 867.
11. United States, United States Senate, «Meeting the Espionage Challenge : A Review of United States Counter Intelligence and Security Programs», Report of the Select Committee on Intelligence, Washington, 1986, p. 75.

4.4 Donner un caractère législatif à la politique de sécurité

L'actuelle Politique du gouvernement sur la sécurité n'est ni une loi ni un règlement. Elle n'offre donc pas le genre de garantie ou de protection qu'offrent les textes législatifs ou réglementaires. Les directives sont plus souples et plus sujettes à interprétation et à une utilisation discrétionnaire. Si cette souplesse est peut-être souhaitable, elle risque par contre de rendre l'application de la politique plus incertaine.

Le Comité croit que la Politique du gouvernement sur la sécurité devrait figurer dans un texte réglementaire adopté par le gouvernement en conseil. Elle aurait alors un caractère législatif, ce qui, selon certains, aurait non seulement l'avantage de la rendre plus visible, mais aussi de donner un caractère juridique aux décisions qui en découleraient.

RECOMMANDATION N° 17

Le Comité recommande que la Politique du gouvernement sur la sécurité fasse l'objet d'un règlement adopté par le gouvernement en conseil.

4.5 Diffusion des rapports du SCRS

Le Comité a appris que le rapport d'évaluation de sécurité d'une personne (qui contenait de nombreux renseignements personnels) avait été transmis à des personnes non autorisées au sein du ministère où travaillait cette personne. Ce cas a donné lieu à l'inscription d'une plainte devant le CSARS, qui en a conclu que le SCRS devrait établir des directives internes concernant la communication aux sous-ministres des renseignements confidentiels contenus dans ses rapports.

Le Comité estime que le SCRS devrait s'assurer que les renseignements personnels qu'il fournit à un ministère sont traités avec la plus grande discrétion possible, afin de protéger la vie privée des personnes en cause. Le Comité souscrit à la conclusion du CSARS sur la nécessité d'émettre des directives internes, si elles n'existent pas déjà, pour guider le Service en la matière.

Le Comité croit en outre que les ministères devraient également se doter de lignes directrices similaires afin de s'assurer que les rapports d'évaluation de sécurité qu'ils reçoivent du SCRS sont traités et communiqués selon la procédure autorisée.

RECOMMANDATION N° 18

Le Comité recommande au gouvernement de faire en sorte que des directives soient mises en place au SCRS comme dans les ministères afin que les rapports d'évaluation de sécurité soient traités de façon confidentielle et ne soient transmis qu'aux personnes autorisées à y avoir accès.

étrangers. L'information doit toujours être analysée avec soin en fonction du climat politique du pays qui la fournit. Aucun service étranger ne doit être considéré comme une source digne de foi, c'est-à-dire dont les rapports peuvent être acceptés d'emblée.¹⁰

Souscrivant aux opinions exprimées par la Commission McDonald, le Comité estime que le Service devrait utiliser avec beaucoup de prudence les renseignements fournis par des organismes étrangers, en particulier lorsqu'ils proviennent de pays dont le bilan en matière de droits de la personne est peu reluisant ou dont la politique étrangère a des objectifs hostiles à ceux du Canada. Le Comité croit que les agents de liaison du SCRS en poste à l'étranger et ceux qui analysent les renseignements au quartier général devraient se garder d'accepter des informations fournies par les agences de renseignements ou les services de police étrangers sans en avoir préalablement vérifié l'exactitude et la fiabilité.

4.3 Classification des renseignements du gouvernement

Le système actuel de classification des renseignements du gouvernement est excessivement complexe. Le Comité a appris que les États-Unis avaient ramené leur système à deux catégories de classification tandis que le Canada en a encore trois: confidentiel, secret et très secret. Aux États-Unis, le *Senate Select Committee on Intelligence* a recommandé que la catégorie *Confidential* soit abolie et que les renseignements qui en faisaient l'objet ne reçoivent aucune cote ou se voient attribuer la cote de protection la plus élevée (Secret). Le comité américain estimait que les États-Unis ne devaient exiger l'attribution d'une cote de sécurité que lorsque cela était vraiment nécessaire¹¹.

Le Comité trouve que la définition des divers niveaux de classification n'est pas très éclairante. Il est souvent difficile de cerner la différence entre les degrés de protection fournis par les niveaux «confidentiel», «secret» et «très secret». Le Comité craint donc que le système de classification, dans sa forme actuelle, n'entraîne des abus ou des erreurs de classification.

Le Comité croit que l'actuel système de classification des renseignements gouvernementaux, défini dans la Politique du gouvernement sur la sécurité, devrait être révisé en vue d'en simplifier le processus, de réduire le nombre de catégories de renseignements classifiés et de mieux définir chacune des catégories.

RECOMMANDATION N° 16

Le Comité recommande que le Conseil du Trésor étudie la possibilité de réviser la Politique du gouvernement sur la sécurité afin de réduire le nombre de catégories de classification des renseignements du gouvernement.

qui fait l'objet d'une entrevue d'évaluation de sécurité de se faire accompagner par un conseiller juridique ou un agent et de faire enregistrer l'entrevue après avoir informé le Service de son intention de le faire.

4.2.4 Évaluations de sécurité aux termes de la loi sur l'immigration

La définition du terme «menaces», à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, diffère de celle qui se trouve dans la *Loi sur l'immigration*. Certains mots, utilisés dans le libellé de cette dernière, ne concordent pas avec la Loi sur le SCRS, ou ne s'y trouvent carrément pas. La Commission McDonald a soutenu que les critères de la *Loi sur l'immigration*, sur lesquels on peut se fonder pour rejeter une demande d'admission au Canada pour motifs de sécurité, devraient être compatibles avec la définition des «menaces envers la sécurité du Canada» qui figure dans le mandat du Service de renseignement de sécurité⁶. Le CSARS a également recommandé que la *Loi sur l'immigration* soit modifiée afin que les catégories de requérants inadmissibles pour des motifs de sécurité soient définies d'une manière qui soit compatible avec la définition des «menaces envers la sécurité du Canada» figurant dans la Loi sur le SCRS⁷. Le Comité souscrit à ces suggestions et, conséquemment, formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION N° 15

Le Comité recommande que les dispositions de la *Loi sur l'immigration* concernant les «exclusions pour motif de sécurité» soient modifiées pour les rendre compatibles avec la définition de «menaces envers la sécurité du Canada» figurant dans l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

4.2.5 Qualité des informations du SCRS

Le CSARS a signalé dans son *Rapport annuel de 1986-1987* : «Nous avons été particulièrement déçus par la qualité des rapports du SCRS et des preuves qu'il a fournies au [Comité de surveillance] dans les causes de citoyenneté et d'immigration»⁸. On constate par ailleurs, dans un rapport préparé par l'inspecteur général pour le CSARS, que «la fiabilité des renseignements fournis par les agences étrangères ne préoccupe pas le SCRS»⁹.

Il est évident que le SCRS compte sur des informations fournies par d'autres agences de sécurité ou par des services de police étrangers pour procéder à ses filtrages de sécurité dans le domaine de l'immigration et de la citoyenneté. Le Comité craint que le Service ne reçoive de ces organismes étrangers des informations tendancieuses motivées par des intentions politiques obscures. La Commission McDonald a admis que :

Le processus de filtrage aux fins de l'immigration présente un danger, celui de faire aveuglément confiance aux renseignements provenant de services

les renseignements proviennent de gouvernements étrangers dans un laps de temps indépendant de la volonté du Service. Pour ce qui est des habilitations de sécurité é mises conformément à la Politique du gouvernement sur la sécurité, l'objectif visé est de 30 jours d'enquête pour les niveaux I et II (confidentiel et secret) et de 120 jours pour le niveau III (très secret). Les habilitations nécessitent actuellement deux fois plus de temps, c'est-à-dire 60 jours, pour ce qui est des niveaux I et II et de 240 jours dans le cas du niveau III. Bien sûr, il s'agit de moyennes. Dans certains cas, la procédure est plus rapide, dans d'autres plus lente⁵.

Le Comité pense que le fait de permettre au CSARS d'entendre des plaintes lorsque le traitement des évaluations de sécurité prend trop de temps protège les personnes qui font l'objet d'une évaluation. Le Comité encourage également le SCRS à poursuivre ses efforts en vue de réduire le temps nécessaire à l'exécution des évaluations de sécurité. Le Comité est pleinement conscient que bien des retards sont indépendants de la volonté du Service.

4.2.3 *Entrevues dans le cadre des évaluations de sécurité*

Le Comité a appris que, dans un certain nombre de cas d'évaluations de sécurité, les agents du SCRS avaient utilisé des méthodes d'interrogation douteuses, qu'ils avaient par exemple, posé des questions déplacées, fait des remarques intimidantes ou demandé à la personne de nommer d'autres personnes avec qui elle était en relation.

Par ailleurs, les témoignages recueillis à l'occasion de ces entrevues sont fréquemment utilisés pour la préparation des rapports du SCRS ou des audiences du CSARS. Mais la personne concernée n'a pas le droit d'obtenir copie des notes ou de la transcription de l'entrevue (si celle-ci a été enregistrée).

Le Comité estime que la personne qui fait l'objet de l'évaluation de sécurité devrait pouvoir, si elle le désire, se faire accompagner d'un conseiller juridique ou d'un agent à l'entrevue et enregistrer l'entrevue après avoir informé les agents du SCRS présents de son intention de le faire. D'autre part, l'agent de sécurité enquêteur devrait avoir le droit d'enregistrer une entrevue si la personne en cause y consent.

Cette recommandation permettrait de protéger non seulement la personne interviewée mais aussi les agents enquêteurs en cas de contestation éventuelle de la manière dont a été menée l'entrevue. Les deux parties pourraient alors se reporter à l'enregistrement effectué. Le Comité croit que cette pratique devrait être permise pour toutes les catégories d'évaluations de sécurité, qu'il s'agisse d'emplois à la fonction publique, de dossiers d'immigration ou de citoyeneté.

RECOMMANDATION N° 14

Le Comité recommande que la Loi sur le SCRS ainsi que la Politique de sécurité du gouvernement soient modifiées pour permettre à la personne

Il se pourrait aussi que ces enquêtes du SCRS aillent à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le Comité considère en outre qu'elles n'ont pas grand rapport avec les problèmes de sécurité nationale évoqués dans la Politique du gouvernement sur la sécurité³.

Le Comité a aussi été informé de cas où des habilitations de sécurité avaient été refusées à des personnes, parce qu'elles prenaient des drogues douces à l'occasion. Le CSARS a considéré, dans un certain nombre de cas d'évaluations de sécurité pour le MDN, que, même si elles soulevaient des questions sur le mode de vie de la personne, ces d'activités n'avaient rien à voir avec la sécurité nationale.

RECOMMANDATION N° 13

Le Comité recommande que la Loi sur le SCRS soit modifiée de façon à ce que la définition de l'expression «évaluation de sécurité» figurant à l'article 2 coïncide avec les dispositions de la Loi portant sur les menaces envers la sécurité du Canada.

Au cours de son témoignage, le professeur Peter Russell a dit au Comité que c'était aux agents du personnel des ministères du gouvernement qu'il incombait de se préoccuper des questions de personnalité des individus, et non aux agents du SCRS, qui devraient plutôt se limiter aux questions de renseignement de sécurité.

La Commission McDonald avait signalé auparavant que les enquêtes sur place relatives aux habilitations de sécurité relevaient avant tout de services du personnel situés dans un contexte sécuritaire, et non d'un service de renseignement pour la sécurité⁴.

Le Comité croit que le gouvernement devrait envisager la possibilité de restreindre le mandat du SCRS en ce qui concerne le filtrage sécuritaire des fonctionnaires. Il estime en outre que le gouvernement devrait également songer à former une équipe d'agents de dotation spécialisés en sécurité qui effectueraient les tâches recommandées par la Commission McDonald.

4.2.2 Retards

Le CSARS a signalé à plusieurs reprises dans ses Rapports annuels que le traitement des habilitations de sécurité accusaient des retards fréquents. Ailleurs dans ce rapport, le Comité recommande que les personnes faisant l'objet d'enquêtes de sécurité soient autorisées à porter plainte devant le CSARS en cas de retards excessifs. Le SCRS a fait des efforts considérables pour réduire le temps de traitement des habilitations de sécurité aux termes de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Comme le mentionne le Rapport annuel de 1988-1989 du CSARS :

Le SCRS l'admet, le traitement des demandes d'évaluations de sécurité est encore trop long. Dans certains cas, notamment en ce qui a trait à l'immigration,

exigent l'accès à des documents classifiés doivent avoir la cote de sécurité correspondant au niveau de classification des documents en question.

4.2 Évaluations de sécurité

4.2.1 Évaluations de sécurité des fonctionnaires

Selon l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, une «évaluation de sécurité» s'entend d'une évaluation de la loyauté d'un individu envers le Canada et, à cet égard, de sa fiabilité.

Aux termes de la Politique de sécurité du gouvernement, il y a lieu de refuser une habilitation de sécurité à une personne si on a des motifs raisonnables de croire :

- a) qu'elle participe ou pourrait participer à des activités constituant une menace envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le SCRS*;

- b) qu'en raison de convictions personnelles, de traits de caractère, de relations avec des personnes ou des groupements considérés comme une menace pour la sécurité, ou qu'en raison de ses liens familiaux ou étroits avec des personnes vivant dans certains pays :

- elle pourrait agir ou être incitée à agir de façon à constituer une menace envers la sécurité du Canada; ou

- elle pourrait révéler, être incitée à révéler ou faire en sorte que soient révélés sans autorisation des renseignements classifiés².

Le Comité croit que les dispositions ci-dessus, spécialement celles du paragraphe b), sont trop vagues et pourraient entraîner des abus de la part du Service. Les «croyances personnelles» ou les «traits de caractère», par exemple, ne sont définis ni dans la Politique de sécurité du gouvernement ni dans la *Loi sur le SCRS*. Un tel mandat peut donner au SCRS toute latitude pour s'ingérer dans tous les aspects de la vie privée d'une personne, que ceux-ci soient directement liés ou non à la sécurité nationale.

Ainsi, le Comité a été informé d'un cas où, à l'occasion d'une enquête en vue de l'obtention d'une cote de sécurité pour un emploi au gouvernement, une personne a été soupçonnée d'être homosexuelle. Les officiers du SCRS lui ont fait subir des interrogatoires prolongés, au cours desquels ils lui ont posé des questions sur son orientation sexuelle. Parce qu'elle a refusé d'y répondre, les enquêteurs du SCRS ont semblé-t-il conclu que la personne était malhonnête et qu'elle refusait de coopérer.

Le Comité croit savoir que le Directeur du Service doit maintenant approuver personnellement toute recommandation du SCRS portant refus d'une habilitation de sécurité. Dans le cas des demandes de citoyenneté et d'immigration, le directeur doit aussi faire un rapport au solliciteur général. Le Comité a appris que le SCRS avait recommandé le refus d'une quinzaine d'habilitations de sécurité depuis l'établissement de la Politique de sécurité du gouvernement en 1986.

4.1.2 Protection et classification des biens de l'Etat

La Politique de sécurité du gouvernement contient des lignes directrices sur la protection et la classification des documents, renseignements et autres biens de l'Etat. Les principaux éléments du système de classification sont :

- 1) la délégation aux sous-chefs de la responsabilité de protéger les renseignements et autres biens qui relèvent de leur compétence;

- 2) l'obligation de classer les renseignements lorsque leur divulgation sans autorisation ou quelque autre atteinte à leur intégrité risquerait vraisemblablement de porter préjudice à l'intérêt national, au sens des dispositions particulières de la Loi sur l'accès à l'information ou de la Loi sur la protection des renseignements personnels;

- 3) l'obligation de limiter l'accès aux renseignements et biens classifiés aux seules personnes dont les tâches l'exigent et qui détiennent une cote de sécurité valable et de niveau approprié;

- 4) l'obligation de désigner les renseignements lorsque leur divulgation sans autorisation ou quelque autre atteinte à leur intégrité risquerait vraisemblablement de causer un préjudice à d'autres intérêts que l'intérêt national, au sens des dispositions particulières de la Loi sur l'accès à l'information ou de la Loi sur la protection des renseignements personnels;

- 5) l'obligation de limiter l'accès aux renseignements et aux biens désignés aux seules personnes dont les tâches l'exigent et qui ont fait l'objet d'une vérification approfondie de la fiabilité;

- 6) l'obligation de s'assurer que toutes les personnes soumises à une enquête de sécurité soient traitées avec justice et impartialité;

- 7) l'obligation de protéger les renseignements et les biens classifiés et désignés suivant les normes de sécurité et l'évaluation de la menace et des risques¹.

Il y a trois niveaux de classification pour les documents et biens dont l'utilisation est réputée délicate pour des raisons de sécurité nationale. Les personnes dont les tâches

4.1 Introduction

La Politique de sécurité du gouvernement comporte essentiellement deux volets. Premièrement, elle établit les critères pour le filtrage sécuritaire des personnes qui veulent travailler pour le gouvernement fédéral ou conclure des marchés avec lui. Deuxièmement, elle définit les procédures à suivre en ce qui concerne la classification et la protection des biens de l'État.

4.1.1 Filtrage sécuritaire des fonctionnaires et des personnes à contrat

Le SCRS est le principal organe responsable de faire les enquêtes relatives aux évaluations de sécurité. Ces évaluations sont requises lorsque la personne qui en est l'objet risque d'être régulièrement en contact avec des renseignements, des documents ou des biens qui doivent être protégés dans l'intérêt national.

Les articles 13 à 15 de la *Loi sur le SCRS* autorisent le Service à effectuer des évaluations de sécurité.

L'article 13 permet au Service de transmettre des évaluations de sécurité aux ministères du gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux. Il l'autorise aussi à conclure des ententes avec les services de police provinciaux, les gouvernements étrangers ou leurs institutions dans le but de leur fournir des évaluations de sécurité.

L'article 14 permet au Service de fournir des conseils aux ministres concernant les pouvoirs et fonctions qui leur sont conférés en vertu de la *Loi sur la citoyenneté* ou de la *Loi sur l'immigration*. En vertu de cet article, le Service peut notamment conseiller les ministres sur des questions relatives à la sécurité du Canada ou leur transmettre des renseignements pertinents sur des questions de sécurité ou sur des activités criminelles.

L'article 15 autorise le Service à faire les enquêtes nécessaires pour effectuer les évaluations de sécurité dont il est question à l'article 13 ou donner les conseils décrits dans l'article 14.

La Politique de sécurité du gouvernement permet également au ministre de la Défense nationale et à la GRC d'effectuer l'évaluation de sécurité de leurs employés.

directive ministérielle complète n'a pas encore été émise—peut-être est-ce à cause d'un manque de ressources ou à cause de priorités plus importantes. Toutefois, le Comité demande instamment la mise en oeuvre d'une telle directive.

RECOMMANDATION N° 12

Le Comité recommande que le solliciteur général donne au directeur du Service canadien du renseignement de sécurité des directives complètes concernant le mandat principal du Service.

Le Comité recommande que l'alinéa 21(5)1) de la Loi sur le SCRS soit abrogé.

3.3 Mandat principal du SCRS

L'article 12 de la Loi sur le SCRS, qui établit le mandat principal du Service, est ainsi libellé :

1.2 Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.

Un certain nombre de termes et d'expressions de cette disposition sont ambigus ou peu clairs : « au moyen d'enquêtes ou autrement », « dans la mesure strictement nécessaire », « dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner » et « constituent des menaces envers la sécurité du Canada ». Il est difficile de proposer des modifications qui donneraient au Service une définition plus précise de son mandat principal que ne le fait déjà l'article 12. Il est cependant indubitable que le Service a besoin d'être guidé pour interpréter ce mandat.

C'est pourquoi, en mars 1985, l'inspecteur général distribuait aux divers éléments de la communauté canadienne du renseignement de sécurité un mémoire juridique exhaustif de 300 pages, rédigé par un expert-conseil, sur le mandat principal du SCRS. Le mémoire traitait de nombreux aspects abordés dans le présent chapitre. Cette initiative ne semble cependant pas avoir suscité grand intérêt auprès des intéressés. En avril 1987, l'inspecteur général fit circuler un autre mémoire juridique rédigé par un expert-conseil sur les principes gouvernant l'interprétation à donner à l'expression dans la mesure strictement nécessaire de l'article 12. En octobre 1987, le GCI demanda instamment au secrétariat du ministère du Solliciteur général, dans ses recommandations 17 et 18, d'élaborer, conjointement avec le Service, un cadre juridique et administratif pour l'interprétation du mandat principal exposé à l'article 12 et de la définition des menaces envers la sécurité du Canada à l'article 2.

Dans un rapport sur la mise en oeuvre des recommandations présentées par le GCI en 1987, le Service a informé le Comité que des directives traitant de l'article 12 et de la définition des menaces envers la sécurité du Canada étaient en préparation et qu'un projet serait présenté au sous-solliciteur général et au directeur du Service au printemps de 1990. Six ans après la création du Service, et malgré les travaux de l'inspecteur général et les recommandations pressantes du GCI, il n'y a toujours pas de directive ministérielle complète sur le mandat principal du SCRS. Le Comité ne sait pas très bien pourquoi une

politiques, la promotion de la violence collective et les actes d'ingérence étrangère. Le *Security Service Act, 1989* donne au service de renseignement britannique un mandat de protection contre les actes visant à renverser ou à saper la démocratie parlementaire par des moyens politiques, industriels ou violents. Dans son rapport de 1981, la Commission McDonald avait recommandé un libellé semblable à celui de l'alinéa *d*), mais qui parlait de subversion révolutionnaire et ne permettait pas le recours à des techniques d'enquête intrusives dans ce domaine.

En acceptant les recommandations du Groupe consultatif indépendant (GCI), le solliciteur général avait ordonné le démantèlement de la Direction de l'antisubversion du SCRS en 1987. La plupart des dossiers de cette Direction furent classés, les autres furent répartis entre les Directions du contre-espionnage, de l'antiterrorisme et de l'analyse et de la production. Depuis février 1988, une directive du Ministre impose au Service d'obtenir l'autorisation du solliciteur général avant de mener, en vertu de l'alinéa *d*), une enquête allant au-delà de la simple collecte de renseignements publics. Depuis la publication de cette directive, aucune enquête de ce genre n'a été autorisée.

L'alinéa *d*) est de loin la disposition la plus controversée que le Comité ait examinée. Les partisans de la suppression de cet alinéa estiment qu'il menace indûment l'exercice des droits et libertés. Ils soutiennent que le caractère vague de cette disposition conduit à des spéculations excessives et permet donc des interventions indues contre des activités légitimes. Ils estiment en outre que la Direction de l'antisubversion ayant été abolie en 1987, l'alinéa *d*) n'a plus sa raison d'être.

Les partisans du maintien de l'alinéa *d*) admettent que les activités qu'il recouvre ne menacent pas sérieusement la sécurité du Canada à l'heure actuelle et que beaucoup d'entre elles peuvent s'inscrire dans le libellé des alinéas *b*) et *c*) de la définition. Ils soutiennent cependant que les Canadiens s'attendent à ce que le SCRS soit en mesure de prévenir le gouvernement de l'existence possible de menaces envers la sécurité du Canada, surtout si les activités relevant de l'alinéa *d*) devaient à nouveau constituer une menace sérieuse à l'avenir.

Cette question fut l'une des plus difficiles que le Comité ait eu à examiner dans le cadre de son étude, car les divergences de vue étaient très marquées. Après en avoir longuement discuté, le Comité en est arrivé à la conclusion, non unanime, que l'alinéa *d*) devrait être abrogé. Nous estimons qu'un grand nombre des activités englobées dans cette disposition peuvent faire l'objet des alinéas *a*), *b*) et *c*) de la définition, même si les recommandations du Comité concernant ceux-ci sont mises en application. Si l'alinéa *d*) est abrogé, une modification corrélative devra aussi être apportée à l'alinéa 21(5)*a*) de la loi, afin de limiter à soixante jours la durée de validité des mandats judiciaires.

RECOMMANDATION N° 10

Le Comité recommande que l'alinéa *d*) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit abrogé.

rendre compatible avec la *Charte des droits*. Le Comité est convaincu que la violence et le terrorisme politiques devraient continuer à retenir l'attention du Service, le Canada ayant été, ces dernières années, tant le théâtre que le point de départ de telles activités. On court cependant le risque que l'action du Service dans ce domaine entrave sérieusement des activités légitimes de collecte de fonds et d'autres formes d'activité politique non violente. Les modifications proposées à cet égard ont pour but de maintenir dans des limites raisonnables les opérations de renseignement reliées à la violence politique.

Selon l'alinéa c), il suffit que les activités touchent le Canada. Rien dans la Loi ne permet de déterminer si les activités en cause sont suffisamment importantes pour la sécurité du Canada pour justifier l'attention du Service. Comme dans le cas de l'alinéa b), le Comité croit qu'il convient d'ajouter l'adverbe «directement» entre «qui touchent» et «le Canada» à l'alinéa c). De même, il estime que les mots visent à devraient être supprimés. Ce changement, que le Comité a déjà proposé pour l'alinéa a) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, est présenté ici pour les mêmes raisons.

RECOMMANDATION N° 9

Le Comité recommande que l'alinéa c) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié par insertion du mot «directement» entre «qui touchent» et «le Canada» et par substitution de «favorisent» à «visent à favoriser».

3.2.5 Subversion

L'alinéa d) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, est ainsi libellé :

d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

Deux genres d'activités sont visées par l'alinéa d) :

- 1) les activités qui visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada par des actions cachées et illicites;
- 2) les activités dont le but immédiat ou ultime est la destruction ou le renversement par la violence du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada.

Si la subversion en soi n'est pas mentionnée dans la définition de «sécurité» de l'*Australian Security Intelligence Organization Act*, cette loi couvre la violence à des fins

Le Comité recommande que l'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, soit modifié par insertion du mot «graves» entre «menaces» et «envers quiconque».

3.2.4 Violence et terrorisme politiques

L'alinéa c) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, qui figure à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, est ainsi libellé :

- c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger.

L'alinéa c) s'applique à quatre genres possibles d'activités :

- 1) les activités qui se déroulent au Canada et visent l'usage de la violence ou de menaces de violence grave;
- 2) les activités qui se déroulent au Canada et favorisent l'usage de la violence ou de menaces de violence grave;
- 3) les activités qui touchent le Canada et visent l'usage de la violence ou de menaces de violence grave;
- 4) les activités qui touchent le Canada et favorisent l'usage de la violence ou de menaces de violence grave.

L'alinéa c) précise en outre que l'usage de la violence ou de menaces de violence doit

- 1) s'exercer contre des personnes ou des biens; et
- 2) viser un objectif politique au Canada ou dans un État étranger.

La définition de «sécurité» dans l'*Australian Security Intelligence Organization Act* comprend la violence à des fins politiques. Par ailleurs, le *Security Service Act, 1989* inscrit la violence et le terrorisme politiques dans le mandat du service de renseignement britannique. La Commission McDonald avait proposé une définition semblable à celle de l'alinéa c) dans son rapport de 1981.

Le Comité croit que l'alinéa c) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada devrait être maintenu, mais modifié afin de préciser le mandat du Service et de le

RECOMMANDATION N° 6

Le Comité recommande que l'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, soit modifié en substituant «dirigées» à «influencées».

Les activités influencées par l'étranger visées à l'alinéa b) doivent, d'après la définition, toucher le Canada ou s'y dérouler. Nous supposons que l'expression «s'y déroulent» signifie que les activités doivent se produire sur le territoire du Canada. Ceci ne pose pas de problème. Cependant, rien dans la «Loi sur le SCRS» ne permet de préciser le sens de l'expression «qui touchent le Canada». Cette expression permettrait d'englober toute activité influencée par l'étranger, même si le rapport avec le Canada est extrêmement tenu. Le rapport devient encore plus faible si l'activité en cause ne se produit même pas sur le territoire canadien. Pour circonscrire cette partie de la définition et limiter en conséquence le mandat du SCRS dans ce domaine, il est nécessaire de préciser l'expression «qui touchent le Canada». Dans son mémoire au Comité, le CSAARS recommande d'y ajouter l'adverbe «directement». Le Comité estime qu'une telle modification aurait pour effet de préciser la définition et d'établir un critère permettant de déterminer le rapport qui existe entre une activité donnée et le Canada.

RECOMMANDATION N° 7

Le Comité recommande que l'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, soit modifié par insertion du mot «directement» entre «qui touchent» et «le Canada».

Le troisième élément de cette partie de la définition porte sur les activités préjudiciables aux intérêts du Canada. Le Comité a déjà abordé cette question dans son étude de l'alinéa a) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada.

Le quatrième élément de cette partie de la définition impose que les activités en cause soient «d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque». Le Comité ne croit pas pouvoir améliorer le libellé des deux premiers éléments, malgré les recommandations de l'Association du Barreau canadien et du CSAARS. Il estime cependant que l'expression «ou comportent des menaces envers quiconque» devrait être modifiée. Aucun critère dans la *Loi sur le SCRS* ne permet de juger de la nature ou de l'importance des menaces en question. Le Comité croit que le sens assez vague de cet élément de la définition devrait être précisé. Tant l'Association du Barreau canadien que le CSAARS recommandent d'ajouter le qualificatif «graves». Le Comité est d'accord. Avec une telle modification, il faudrait démontrer que la menace est plus que symbolique ou accidentelle pour que l'activité influencée par l'étranger constitue une menace envers la sécurité du Canada.

- b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque.

Cette partie de la définition des menaces envers la sécurité du Canada comporte quatre éléments :

- 1) les activités influencées par l'étranger;
- 2) qui touchent le Canada ou s'y déroulent;
- 3) qui sont préjudiciables à ses intérêts;
- 4) qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque.

The Security Service Act, 1989 du Royaume-Uni donne au service de renseignement britannique un mandat de protection contre l'activité d'agents de puissances étrangères. *The Australian Security Intelligence Organization Act* traite également des actes d'ingérence étrangère : pour justifier une intervention, ces actes doivent être commis pour le compte d'une puissance étrangère ou en collaboration avec elle, ou être dirigés ou financés par une telle puissance. La Commission McDonald avait proposé une définition des activités influencées par l'étranger semblable à celle de l'alinéa b) de la définition actuelle.

Le Comité croit que l'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada devrait être maintenu, mais modifié de façon à clarifier le mandat du SCRS à cet égard. Malgré les changements politiques survenus récemment un peu partout dans le monde, il y a encore des activités inspirées par l'étranger qui, sans aller jusqu'à l'espionnage, au sabotage ou au terrorisme, méritent que le Service s'en occupe.

Le premier problème que pose l'alinéa b) est l'emploi de l'expression « influencées par l'étranger ». Rien dans la définition ne permet de préciser le sens de ces mots. L'influence étrangère peut être lointaine, indirecte ou inconsciente et s'inscrire quand même dans le mandat du SCRS. Le CSARS et l'Association du Barreau canadien recommandent de substituer « dirigées par l'étranger » à « influencées par l'étranger ». Le Comité est du même avis. Avec cette modification du libellé, il faudra que les activités en cause soient soumises à un certain degré de contrôle étranger pour constituer une menace envers la sécurité du Canada. Le simple fait d'appuyer des idées étrangères ou de les partager consciemment ou inconsciemment ne suffira pas pour justifier l'intervention du Service.

intellectuels et matériels qu'il administre au nom du peuple canadien.

d) **Sécurité économique** : les conditions nécessaires pour occuper une position concurrentielle à l'échelle internationale, assurer des emplois productifs et contenir l'inflation.

e) **Paix et stabilité internationales** : la possibilité pour le monde de se développer en évitant les guerres, en limitant les conflits régionaux et en réduisant la violence au minimum.

Le Comité est d'avis que la Loi devrait être modifiée de façon à préciser clairement ce que l'on entend par l'expression «préjudiciables à ses intérêts».

RECOMMANDATION N° 4

Le Comité recommande que l'expression «préjudiciables à ses intérêts», employée dans les alinéas a) et b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, soit elle-même définie.

L'expression «activités tendant à favoriser» l'espionnage ou le sabotage est également assez vague. Si une activité en «favorise» une autre, on peut établir un lien concret entre les deux. Il n'en est pas de même d'une activité «tendant à en favoriser» une autre : dans ce cas, le rapport entre l'activité en cause et l'activité ultime pourrait être assez lointain et indirect. L'emploi de cette expression semble conférer au SCRS un mandat trop vaste dans les domaines de l'espionnage et du sabotage. De plus, le caractère vague du libellé pourrait rendre l'alinéa a) vulnérable à une contestation judiciaire fondée sur la Charte des droits. Il est donc nécessaire de modifier cette partie de la définition afin d'éviter un élargissement excessif du mandat du SCRS.

RECOMMANDATION N° 5

Le Comité recommande que l'alinéa a) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, figurant à l'article 2 de la Loi sur le SCRS, soit modifié en substituant le mot «favorisant» à l'expression «tendant à favoriser».

3.2.3 Activités influencées par l'étranger

L'alinéa b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada est ainsi libellé :

L'expression «préjudiciables aux intérêts du Canada» n'étant pas définie dans la *Loi sur le SCRS*, il est difficile d'en déterminer le sens précis. Faut-il l'interpréter au sens économique, politique, géographique ou dans le contexte de la défense? Dans sa forme actuelle, l'alinéa *a*) ne répond pas à cette question. De plus, que signifie l'expression «intérêts du Canada»? Une terminologie aussi vague contribue à un élargissement excessif du mandat du Service et pourrait l'amener à prendre des mesures qui empiètent sur les droits et libertés garantis par la *Charte*.

Dans son mémoire au Comité, le CSARS a donné la définition suivante :

«préjudiciables à ses intérêts» s'applique aux activités qui sont dirigées par l'étranger, sont subreptices ou trompeuses, et visent à :

a) porter atteinte à la souveraineté ou à l'intégrité territoriale du Canada,

b) affaiblir les défenses militaires du Canada,

c) nuire aux relations internationales du Canada avec un pays ou une organisation,

d) mettre gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens,

e) obtenir, illégalement ou sans l'autorisation voulue, des renseignements ou des choses classifiées par le gouvernement du Canada dans l'intérêt national,

f) suborner, contraindre ou corrompre des Canadiens relativement à des activités visées aux alinéas *a*), *b*), *c*), *d*) ou *e*).

L'instruction du ministre, diffusée en septembre 1990, sur les exigences nationales en matière de renseignement de sécurité contient des éléments complémentaires de définition. Cette instruction fait état des cinq sujets d'intérêt national suivants :

a) **Sécurité publique** : la possibilité pour les gens de s'adonner à des activités sociales courantes sans craindre qu'il leur arrive quelque chose.

b) **Intégrité du processus démocratique** : le fonctionnement des institutions et l'exercice des libertés et des droits essentiels au bien-être politique d'une société démocratique.

c) **Sécurité des biens du gouvernement** : la responsabilité qu'a le gouvernement de protéger les biens humains,

- 1) l'espionnage visant le Canada ou préjudiciable à ses intérêts;
- 2) le sabotage visant le Canada ou préjudiciable à ses intérêts;
- 3) les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage;
- 4) les activités tendant à favoriser ce genre de sabotage.

Tant l'espionnage que le sabotage sont compris dans le mandat législatif des organismes de renseignement de l'Australie et de la Grande-Bretagne. Ils figuraient également dans la définition des menaces que la Commission McDonald avait proposée dans son rapport de 1981.

Un certain nombre d'expressions et de mots contenus dans cette définition ne sont pas eux-mêmes définis dans la Loi, notamment «espionnage», «sabotage», «préjudiciables aux intérêts du Canada» et «activités tendant à favoriser...» Certains de ces termes et expressions sont définis dans d'autres textes législatifs, notamment le *Code criminel* et la *Loi sur les secrets officiels*.

Il y a lieu de s'interroger sur l'étendue du mandat du SCRS à cet égard. Dans ce domaine comme dans d'autres, le Service prévient le gouvernement du Canada à l'avance de toute activité d'espionnage ou de sabotage. Son mandat ne devrait toutefois pas lui permettre de violer les droits et libertés garantis par la *Charte*. Il importe donc de revoir le libellé de cette partie de la définition afin qu'elle n'entreigne pas les dispositions de la *Charte*, qu'elle respecte les droits et libertés, et qu'elle permette d'assurer la sécurité nationale.

Tout d'abord, les mots «espionnage» et «sabotage» ne sont pas définis dans la *Loi sur le SCRS*. Bien qu'ils le soient dans le *Code criminel* et dans la *Loi sur les secrets officiels*, ces définitions ne sont pas très récentes et devraient sans doute être révisées à la lumière des réalités du monde moderne. Une définition législative de ces mots donnerait au SCRS et aux Canadiens une idée plus claire du genre d'activités que comprend le mandat de renseignement du Service. Il faudra peut-être aussi indiquer si l'espionnage industriel et technologique s'inscrit dans ce mandat. La nouvelle définition devra aussi indiquer si les activités en cause doivent être intérieures ou être inspirées par l'étranger; si elles doivent être dirigées contre le gouvernement national ou n'importe quel gouvernement au Canada. Il faudra non seulement définir ces termes dans la *Loi sur le SCRS*, mais aussi en réviser la définition dans le *Code criminel*, la *Loi sur les secrets officiels* et les textes législatifs connexes de façon à refléter les réalités d'aujourd'hui.

RECOMMANDATION N° 3

Le Comité recommande que les termes «espionnage» et «sabotage» soient définis dans la *Loi sur le SCRS* et que des définitions modernes de ces mots figurent dans le *Code criminel*, la *Loi sur les secrets officiels* et les textes législatifs connexes.

destructrice du terrorisme continue à susciter de vives inquiétudes. L'espionnage et les activités influencées par l'étranger se pratiquent encore au Canada. Enfin, certains commentateurs ont proposé d'envisager les menaces à la sécurité sous un angle plus large, qui engloberait les questions liées à l'environnement, au climat, à l'économie et à la santé à l'échelle mondiale.

Le Comité peut affirmer non seulement qu'il existe des menaces envers la sécurité du Canada, mais aussi que nous vivons actuellement une période de grands changements. Tout en étant convaincu qu'il existe des menaces à la sécurité du Canada, le Comité croit nécessaire de modifier tant la *Loi sur le SCRS* que le Service lui-même pour s'adapter à cette réalité changeante.

Le Comité a examiné la définition à la lumière des points de vue divergents qui lui ont été présentés. Il a également tenu compte du fait que le Canada a besoin d'un organisme de renseignement efficace doté des moyens voulus pour répondre aux menaces réelles envers sa sécurité. Il a cherché à réaliser l'équilibre entre ce besoin et la nécessité de respecter les droits et libertés garantis par la *Charte des droits*. Les tribunaux ont énoncé, à partir de la Charte, un certain nombre de conditions visant à protéger des droits tels que la liberté d'expression, la liberté de réunion et un droit raisonnable à la vie privée. Les tribunaux ont infirmé diverses dispositions législatives et réglementaires qui avaient des répercussions négatives disproportionnées sur les droits et libertés garantis, ou qui étaient trop vagues. En conséquence, le Comité a examiné les différents éléments de la définition des menaces envers la sécurité du Canada ainsi que le libellé du mandat principal du Service, en visant un double objectif: assurer l'efficacité de l'organisme de renseignement national et respecter les garanties prévues dans la *Charte des droits*.

Le Parlement a donné une définition détaillée des menaces envers la sécurité du Canada, ayant voulu préciser en quoi consistaient selon lui ces menaces. Des définitions semblables figurent dans les lois équivalentes de l'Australie (*Australian Security Intelligence Organization Act*), de la Nouvelle-Zélande (*New Zealand Security Intelligence Service Act*) et, plus récemment, de la Grande-Bretagne (*Security Service Act, 1989*). Le Comité reconnaît qu'il est difficile de trouver une définition qui permettra au Service de s'acquitter adéquatement de son mandat principal sans empiéter sur les droits et libertés.

3.2.2 *Espionnage ou sabotage*

D'après l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, constituent des menaces envers la sécurité du Canada :

- a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage.

Cette partie de la définition semble comporter au moins quatre éléments :

Mandat principal — prévenir le gouvernement

3.1 Introduction

Ce chapitre est consacré au mandat principal du SCRS, à savoir la collecte, l'analyse et la conservation d'informations et de renseignements ayant trait à des menaces envers la sécurité du Canada. Avant d'aborder le mandat principal exposé à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, nous examinerons la définition des menaces envers la sécurité du Canada et formulerons des recommandations pertinentes. Cette définition établit les conditions préalables à l'exercice du mandat principal du Service : si une activité ne s'inscrit pas dans la définition, le Service n'est pas habilité à s'en occuper, du moins pas en vertu de l'article 12. Les problèmes que soulève l'examen de cette définition sont complexes et controversés.

3.2 Menaces envers la sécurité du Canada

3.2.1 Généralités

Lors de l'examen des projets de loi C-157 et C-9 en 1983 et 1984, la définition des menaces envers la sécurité du Canada avait fait l'objet d'une des plus vives controverses. Les questions soulevées alors sont tout aussi importantes aujourd'hui, mais, chose surprenante, la discussion de ces questions et d'autres devant le Comité n'a pas été aussi animée ou polarisée qu'à l'époque.

En 1983, le Comité spécial du Sénat avait dû en arriver à un «équilibre délicat» pour calmer la controverse qui avait marqué la discussion des menaces envers la sécurité du Canada. Le Comité a entendu les mêmes points de vue opposés dans les témoignages qu'il a reçus. Selon certains témoins, le Canada devrait admettre que les menaces à sa sécurité ne se sont pas atténuées et qu'il n'y a donc pas lieu de réduire les pouvoirs conférés au Service. D'autres ont dit que la définition imprécise des menaces envers la sécurité du Canada risque d'entreindre les droits et libertés de Canadiens qui ne menacent en rien la sécurité du pays.

Le directeur du SCRS a indiqué au Comité, au cours d'audiences publiques, que malgré les changements politiques qui se produisent dans de nombreux pays, les autres pays ont guère réduit leurs activités de renseignement au Canada. Il a notamment signalé au Comité qu'à cause de l'état de leur économie, certains pays sont encore en quête de renseignements technologiques et scientifiques. Par ailleurs, la nature imprévisible et

équivalente de ses mandats secondaires. Cette lacune dans la *Loi sur le SCRS* doit être comblée.

L'article 17A de l'*Australian Security Intelligence Organization Act* est libellé comme suit :

La présente loi ne limite pas le droit des personnes de se livrer à des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, et l'exercice de ce droit n'est pas en soi considéré comme préjudiciable à la sécurité; l'exposé des fonctions de l'Organisation doit être interprété en conséquence.

L'article 3 de la *Loi sur le SCRS* prévoit la création du Service et précise l'emplacement de son siège et de ses autres bureaux. Le Comité est d'avis que la Loi doit énoncer clairement les objectifs du Service ainsi que les limites de son mandat principal et de ses mandats secondaires. Le Service a pour objectifs de fournir de façon efficace des renseignements en matière de sécurité, des évaluations de sécurité, des conseils au gouvernement et des renseignements sur des personnes ou des États étrangers. L'interprétation et la réalisation de ces objectifs ne devraient pas occasionner de violations des droits et libertés.

RECOMMANDATION N° 2

Le Comité recommande qu'on modifie l'article 3 de la *Loi sur le SCRS* afin d'y énoncer les objectifs du Service et d'y préciser que la réalisation de ces objectifs et l'exécution du mandat principal et des mandats secondaires du SCRS ne doivent pas se faire au détriment des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

En vertu de la partie II de la *Loi sur le SCRS* (articles 21 à 28), le Service peut demander à un juge d'émettre un mandat lorsqu'il doit utiliser des techniques d'intrusion pour enquêter sur une menace envers la sécurité du Canada ou exercer ses fonctions aux termes de l'article 16. Le Service ne peut recourir aux techniques d'enquête dites d'«intrusion» (interception de communications ou obtention d'informations, de documents ou d'objets) pour s'acquitter d'autres aspects de son mandat. Nous examinerons ailleurs plus en détail le contrôle des activités du SCRS par la Cour fédérale.

2.6 Limites aux mandats du service

Comme on l'a dit plus haut, la définition des menaces envers la sécurité du Canada, exclut les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, à moins qu'elles ne soient liées aux activités mentionnées aux alinéas a) à d). Le Congrès juif canadien et la *British Columbia Law Union* sont d'avis que le libellé actuel de cette clause ne délimite pas adéquatement le mandat principal du Service. Le Comité est d'accord.

Les deux organismes ont recommandé que l'article 12 soit modifié de façon à restreindre davantage les activités du SCRS. Le Congrès juif canadien préconise la modification suivante:

Nouveau par. 12(2) Il est interdit au Service d'enquêter sur les affaires ou les activités d'une personne ou d'un groupe de personnes ou de les soumettre à une surveillance seulement parce qu'ils ont participé à des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Pour sa part, la *British Columbia Law Union* a proposé la modification suivante de la *Loi sur le SCRS* :

Nouvel art. 12(1) Aucune disposition de la présente loi ne vise de quelque façon que ce soit à limiter ou à restreindre les droits et libertés fondamentaux de la personne; la défense d'une cause, la protestation et la manifestation d'un désaccord sont notamment reconnues ici comme des éléments inviolables d'une société canadienne ouverte, libre et démocratique.

Toutefois, la réserve qui se trouve à la fin de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, à l'article 2, et les modifications que proposent le Congrès juif canadien et la *British Columbia Law Union* visent uniquement le mandat principal du Service. Elles ne précisent pas les limites des mandats secondaires. Le Comité sait que le Service et la *Loi sur le SCRS* sont assujettis à la *Charte canadienne des droits et libertés* et que le Service en tient compte dans ses activités courantes. Dans le cadre du présent examen, le Comité n'a constaté aucune violation évidente des droits et libertés.

Néanmoins, le Comité trouve plutôt curieux qu'une disposition législative limite directement le mandat principal du SCRS, mais qu'il n'existe aucune restriction

Politique concernant la sécurité de l'Etat. Avec l'approbation du solliciteur général, le Service peut conclure des ententes avec des gouvernements provinciaux ou des services de police qui en relèvent afin de leur fournir des évaluations de sécurité. En outre, il peut, avec l'approbation du solliciteur général et après consultation entre celui-ci et le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, conclure des ententes avec des Etats étrangers ou des organisations internationales, également en vue de leur fournir des évaluations de sécurité. Conformément à l'article 38 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité examine les ententes relatives aux évaluations de sécurité conclues par le Service et surveille les informations ou renseignements fournis dans le cadre de ces ententes.

L'article 14 de la *Loi sur le SCRS* autorise le Service à conseiller les ministres sur des questions touchant la sécurité du Canada ou à leur transmettre des informations sur des questions de sécurité ou sur des activités criminelles, à condition que ces conseils et informations soient donnés aux ministres dans l'exercice de pouvoirs ou de fonctions que leur confèrent la *Loi sur la citoyenneté* et la *Loi sur l'immigration*.

L'article 16 de la *Loi sur le SCRS* définit le troisième mandat secondaire du Service. Il s'agit de la collecte d'informations ou de renseignements concernant des Etats et des ressortissants étrangers. À la demande du ministre de la Défense nationale ou du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et avec le consentement du solliciteur général, le Service peut, dans les domaines de la défense et des affaires internationales du Canada, recueillir au Canada des informations ou des renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités d'Etats étrangers ou de personnes qui ne sont ni des citoyens canadiens, ni des résidents permanents ni des personnes morales constituées au Canada. Contrairement au mandat principal exposé à l'article 12, le mandat énoncé à l'article 16 n'exige pas que les renseignements recueillis soient liés à des menaces à la sécurité du Canada. Le CSARS contrôle les demandes présentées au Service dans le cadre de cette disposition. L'article 16 définit donc le mandat du SCRS en matière de renseignement étranger.

2.4 Ententes de coopération

En vertu de l'article 17 de la *Loi sur le SCRS*, le Service peut, avec l'approbation du solliciteur général, conclure des ententes avec des ministères fédéraux, des provinces ou des services de police locaux. De plus, le solliciteur général peut, après avoir consulté le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, permettre au Service de conclure des ententes de coopération avec des Etats étrangers ou des organisations internationales. Les ententes conclues en vertu de l'article 17 doivent être liées à l'exercice par le SCRS des fonctions que lui confère la Loi. Le texte de ces ententes est transmis au CSARS qui les examine et surveille les informations et les renseignements fournis dans le cadre de ces ententes.

2.1

Généralités

Le Service canadien du renseignement de sécurité est un organisme civil qui est contrôlé et administré par son directeur, et qui relève du solliciteur général. Le SCRS n'a pas le pouvoir de faire appliquer la loi et n'est pas autorisé, à titre d'organisme de renseignement, à se livrer à des activités offensives ou à prendre des «contre-mesures». Autrement dit, ses employés n'ont pas, contrairement aux agents de la paix, le pouvoir de recueillir des éléments de preuve criminelle et de procéder à des arrestations, et ses activités revêtent un caractère essentiellement défensif. Le Service a un mandat principal et plusieurs mandats secondaires.

2.2

Mandat principal

Le mandat principal du Service est défini à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* : il doit recueillir au moyen d'enquêtes ou autrement, et dans la mesure du strict nécessaire, des informations et des renseignements sur les activités que l'on a de bonnes raisons de croire qu'elles menacent la sécurité du Canada, les analyser et les conserver. Le Service en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.

L'article 12 de la *Loi sur le SCRS* doit être interprété en fonction de la définition, à l'article 2, des «menaces envers la sécurité du Canada». Ces menaces comprennent l'espionnage et le sabotage, les activités influencées par des pays étrangers, le terrorisme et la subversion. Selon cette définition, les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord ne constituent pas en soi des menaces si elles n'ont pas de lien avec l'un des éléments de la définition. L'article 12 et la définition des menaces envers la sécurité du Canada forment ensemble le mandat du Service en matière de renseignement de sécurité.

2.3

Mandats secondaires

Le SCRS a trois mandats secondaires, qui sont définis dans les articles 13, 14 et 16 de la loi.

En vertu de l'article 13 de la *Loi sur le SCRS*, il fournit des évaluations de sécurité aux ministères et organismes du gouvernement du Canada, qui décident alors des autorisations sécuritaires de leurs employés et de leurs entrepreneurs, conformément à la

NOTES

1. SRC, 1985, c. C-23, tel que modifiée.
2. SRC, 1985, c. S-7.
3. *Loi constitutionnelle de 1982*, partie I, Annexe B de la *Loi sur le Canada, 1982*, c. 11 (R.-U.)

Le SCRS a présenté au Comité un exposé sur la nature actuelle des menaces envers la sécurité du Canada et sur certaines des mesures qu'il a prises. En prévision de cet exposé, le comité avait organisé une séance d'information à l'intention des membres de son personnel.

Le Comité conclut que le terrorisme et l'espionnage constituent toujours une menace pour le Canada et les intérêts des Canadiens. Des gouvernements étrangers se livrent encore à de la collecte clandestine de renseignements au Canada et tiennent à poursuivre leurs activités. Il y a actuellement des cas d'infiltration de pays étrangers dans les affaires publiques canadiennes. Le terrorisme international reste une menace pour l'ordre mondial et, à l'occasion, le Canada a servi de tremplin pour des actes terroristes perpétrés dans d'autres pays. Les actes terroristes peuvent avoir une incidence directe sur la vie des Canadiens. Les invités de marque du Canada peuvent aussi être la cible de menaces terroristes.

Le SCRS a indiqué que la nature de l'espionnage auquel se livrent les pays d'Europe de l'Est porte désormais davantage sur l'acquisition de renseignements technologiques et scientifiques.

Les Comité a constaté qu'aucun témoin n'avait soutenu que les activités de sécurité et de renseignement n'étaient plus nécessaires ni que le SCRS devrait plutôt être une division de la GRC. Personne n'a prétendu non plus que les pouvoirs d'intrusion conférés au SCRS par la Loi devraient être abolis. De façon générale, le comité estime que le cadre de la Loi est adéquat, que le SCRS rend toujours un service nécessaire et que le fait qu'il soit un organisme civil et indépendant dessert bien les intérêts des Canadiens.

Le système canadien de gestion du renseignement de sécurité, dont le mandat, le système de gestion interne, les mécanismes de contrôle et la procédure d'examen sont prévus par la Loi, est unique en son genre. Il permet au Service de s'acquitter efficacement de sa fonction, tout en étant soumis à un contrôle et à l'obligation de rendre compte de ses activités. Le comité croit que ce système fonctionne bien. Les recommandations formulées dans le présent rapport complètent et améliorent les organismes en place, tout en étouffant le rôle que joue le Parlement à cet égard.

RECOMMANDATION N° 1

Le Comité recommande que le Service canadien du renseignement de sécurité, l'inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité soient maintenus, et que les dispositions de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité soient modifiées par l'adoption des recommandations contenues dans ce Rapport.

Le Comité considère que son examen fait partie d'un processus bi-directionnel où les participants partent de deux points opposés. D'un côté, on a l'expérience et la compétence que ne cessent d'acquérir les parlementaires dans l'étude des questions relatives au renseignement et à la sécurité. De l'autre, on a l'acceptation, par le monde du renseignement et de la sécurité, de la nécessité et de l'utilité d'un examen par les parlementaires. Au début, le Comité a senti que les services de renseignement et de sécurité voyaient d'un mauvais oeil un examen parlementaire. Petit à petit, les parlementaires et les responsables de ces services se sont rapprochés. Mais il leur reste encore bien du chemin à faire pour atteindre le point de convergence.

Les deux parties devront prendre des mesures pour améliorer le climat de confiance entre elles avant d'entreprendre un autre examen parlementaire. Le Parlement devra indiquer clairement ce qu'il compte faire pour que les responsables du renseignement et de la sécurité rendent des comptes aux Canadiens et aux parlementaires. Il lui faudra aussi recruter du personnel permanent qui, en plus de bien connaître les institutions parlementaires, devra connaître le domaine du renseignement et de la sécurité. Il lui faudra veiller à ce que ces personnes aient les cotes de sécurité voulues et que leurs locaux de travail soient protégés. De leur côté, les services du renseignement et de la sécurité devront accepter plus volontiers que le Parlement ait accès à leurs documents et à leur personnel. Les deux parties ayant connu pendant un an des incertitudes et des soupçons, le Comité croit fermement que de tels efforts, de part et d'autre, permettront de mieux rendre compte au Parlement et rendront les services du renseignement et de la sécurité plus efficaces.

Le SCRS et le renseignement de sécurité sont-ils encore nécessaires?

Depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, le Service canadien du renseignement de sécurité s'est surtout employé à surveiller les activités d'espionnage, réelles ou appréhendées, menées au Canada par l'Union soviétique et les autres pays du Pacte de Varsovie. Les profonds bouleversements survenus en Europe de l'Est ces dernières années ont déjà commencé à exercer une influence sur les politiques de défense et de contrôle des armements.

La question clé que devait se poser le Comité était de savoir si la fin de la guerre froide rendait maintenant superflue l'existence d'un service de renseignement de sécurité au Canada et, en particulier, si l'on avait encore besoin du SCRS.

Le Comité est arrivé à la conclusion que les activités de renseignement de sécurité sont encore nécessaires, tout comme le sont, à quelques modifications près, les pouvoirs spéciaux d'intrusion conférés par la *Loi sur le SCRS* au SCRS. Toutefois, les événements marquant survenus ces dernières années dans les pays de l'Europe de l'Est portent à croire que la politique du renseignement de sécurité doit être repensée.

Washington, le Comité put se faire une bonne idée de l'appareil américain vu par le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, les organismes du renseignement et de la sécurité eux-mêmes et des observateurs indépendants. Cette visite à Washington lui permit aussi de se renseigner sur les services de renseignement de sécurité de l'Australie. Le Comité rendit visite à l'ambassadeur de l'Australie aux États-Unis, qui est nul autre que l'ancien directeur du Bureau national de surveillance australien. Il en a tiré un certain nombre de réflexions dont ce rapport fait état.

1.5 Observations au sujet du processus d'examen

Les membres du Comité entreprirent cette tâche bien résolus à effectuer un examen aussi approfondi que possible. Mais ils se rendirent vite compte que la complexité et la nature confidentielle des questions à l'étude leur posaient un défi de taille et qu'il ne serait pas facile de finir le travail dans les délais établis.

La réticence de certains intervenants du milieu de la sécurité et du renseignement à fournir au Comité la coopération requise pour mener sa tâche à bien rendit son travail encore plus difficile. Cette réticence se manifesta par le refus de donner au Comité libre accès aux documents, de permettre au personnel d'accompagner le Comité à toutes les séances d'information et de l'autoriser à accompagner le Comité chaque fois qu'il visitait des locaux. Il faut toutefois reconnaître, en toute justice, que cet examen du renseignement et de la sécurité s'effectue rarement en public au Canada et qu'une certaine réticence était prévisible. Le Comité reconnaît qu'il a obtenu un certain montant d'informations et que cela l'a aidé dans son travail. Il a aussi ressenti, à mesure que l'examen avançait, qu'il s'établissait une certaine compréhension et un certain degré de confiance mutuelle entre ses membres et le milieu du renseignement et de la sécurité.

Le Comité a comparé la réticence éprouvée par le milieu du renseignement et de la sécurité au Canada avec ce qu'il a appris à ce sujet aux États-Unis. Presque sans exception, tous ceux avec qui le Comité a parlé à Washington, tant au sein de l'appareil exécutif que des organismes du renseignement de sécurité eux-mêmes, acceptent volontiers l'examen et la surveillance du Congrès. Il a fallu cependant du temps pour surmonter la réticence et établir un climat de confiance mutuelle. Le mode de surveillance exercé par le Congrès américain semble fonctionner mieux que dans le passé grâce aux progrès accomplis dans ces domaines. Le Comité espère que la situation évoluera dans ce sens au Canada. Plusieurs de ses recommandations devraient favoriser cette évolution.

Le Comité a effectué cet examen à un moment où, tant dans le milieu canadien du renseignement et de la sécurité que sur la scène politique internationale, les changements et les remous abondaient. Contrairement aux enquêtes réalisées dans le passé au Canada, le travail du Comité n'a pas été déclenché par un scandale ou des événements extraordinaires. Le moment était propice à la réflexion dans le calme pendant une période de changements mais non de crise. Les recommandations formulées ici visent à adapter les services canadiens du renseignement de sécurité au monde de demain.

Loi sur le SCRS et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, lors des audiences publiques, laissaient à désirer et vu les sages conseils qu'on lui avait donnés, le Comité posa par écrit des questions détaillées à ces témoins en leur demandant de fournir des réponses aussi complètes que possible dans les meilleurs délais.

Dans les réponses reçues par écrit, certains des témoins se sont montrés plus obligeants et plus avenants que d'autres. Si les réponses reçues ont été utiles, elles auraient gagné à être plus complètes.

Dans le cadre de son examen, le Comité réclama certains documents qu'il jugeait essentiels pour lui permettre de fournir au Parlement une évaluation de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Les directives ministérielles, les rapports du directeur du SCRS, les certificats et rapports de l'inspecteur général, et les rapports du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité figuraient parmi les documents sollicités. Le Comité s'est vu refuser tous ces documents, bien qu'on ait donné à ses membres, en l'absence de son personnel, une séance d'information sur certains d'entre eux. Le Comité obtint en fin de compte, dans des locaux protégés, d'autres informations du Bureau du Conseil privé, du sous-solliciteur général, du CSARS, du SCRS et de la GRC sur plusieurs autres sujets, la plupart du temps en l'absence de son personnel.

Bien entendu, les audiences publiques ont été un élément important de l'examen entrepris par le Comité. Les questions soulevées par les témoins et les changements recommandés par eux ont été examinés attentivement et plusieurs figurent dans ce rapport. Le résumé des témoignages préparé par le personnel du Comité renferme une synthèse des mémoires présentés au Comité et des témoignages reçus; son plan suit celui du document sur les Principaux thèmes et des questions écrites adressées aux principaux intervenants du système. Ce résumé donna au Comité une vue d'ensemble des témoignages reçus et facilita la rédaction de ce rapport.

Le personnel du Comité entreprit divers travaux de recherche dont les résultats ont été utilisés dans ce rapport. De même, le Comité a commandé des analyses juridiques externes sur des points reliés à la Charte des droits et libertés.

Le Comité souhaitait se rendre dans une région du Canada autre que celle de la Capitale nationale pour recueillir une variété d'opinions au cours d'audiences publiques et, par la même occasion, visiter les bureaux régionaux tant du SCRS que de la Direction des enquêtes sur la sécurité nationale de la GRC. Un voyage à Vancouver, le seul qu'il eut le temps de faire, lui donna l'occasion de réaliser ces deux objectifs. Le choix de Vancouver s'explique aussi par le fait que les événements de l'affaire *Ahwal* eurent lieu en Colombie-Britannique.

Le Comité décida aussi qu'il serait bon de s'informer sur les services de renseignement de sécurité auxquels ceux du Canada sont le plus souvent comparés, à savoir ceux des États-Unis et de l'Australie. Au cours d'un séjour de deux jours à

sécurité. Bien au contraire, l'évolution de la situation signifie que ces services doivent se montrer plus souples et plus aptes que jamais à prévoir et à comprendre la nature du changement.

Le SCRS lui-même est en évolution, surtout depuis la nomination du nouveau directeur et l'acceptation par le gouvernement des recommandations du Groupe consultatif indépendant en 1987. La plupart des recommandations ont été mises en oeuvre depuis lors et ont eu un effet sur l'ensemble du Service. On en fera état plus loin avec, pour toile de fond, la dynamique de l'évolution qui a cours sur la scène mondiale.

1.4

Méthode adoptée par le comité pour effectuer son étude

À cause des problèmes particuliers auxquels il se heurtait et du sujet qu'il était chargé d'examiner, le Comité mit au point et appliqua un certain nombre de stratégies et de techniques d'enquête pour compléter les audiences publiques. Il était certes essentiel d'entendre l'opinion des Canadiens, mais la complexité et le caractère confidentiel des questions à l'étude nécessitaient aussi d'autres méthodes d'enquête et de collecte d'information. L'étude des questions abordées dans ce rapport a permis de porter un grand nombre de sujets délicats à l'attention des Canadiens.

Le Comité commença par une première série de séances d'information à huis clos avec des membres de son personnel et divers intervenants du système établi par la *Loi sur le SCRS* et le *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Ces séances avaient pour but d'expliquer aux membres du Comité le rôle des diverses composantes de l'appareil du renseignement de sécurité et le lien qui existe entre elles.

Pendant ce temps, le personnel du Comité réalisait deux douzaines d'entrevues de recherche auprès de personnalités, tant publiques que privées, susceptibles de donner au Comité des conseils sur la façon de réaliser son examen et sur les questions à étudier. À partir des séances d'information à huis clos et des entrevues, le Comité produisit un document, intitulé « Principaux thèmes », qui proposait un plan d'étude et déterminait la gamme des sujets à aborder. Ceci permit au Comité de décider quelles questions il lui fallait poser, quels documents il devait examiner, quelles recherches il lui fallait entreprendre et quelles autres séances d'information seraient nécessaires. Ce document déterminait aussi, dans une grande mesure, la structure du présent rapport.

Le Comité amorça la deuxième phase de son travail, les audiences publiques, en convoquant les principaux intervenants chargés de l'application de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Leurs présentations publiques devant le Comité furent utiles, mais à cause du temps disponible et de la réticence initiale de certains témoins, le Comité ne put obtenir de réponse complète à toutes ses questions. Des personnes ayant déjà eu affaire au milieu du renseignement de sécurité avaient conseillé aux membres du Comité de poser leurs questions avec précision et de déterminer, d'examiner soigneusement les réponses obtenues et de revenir à la charge au besoin. Comme les réponses obtenues des intervenants chargés de l'application de la

Cette période de bouleversements sans précédents sur la scène internationale ne signifie pas qu'il faille se départir complètement des services de renseignement et de

de rigidité et de sociétés fermées que nous avons connue jusqu'ici.

rivalités ou les conflits ethniques, nationaux ou régionaux ne succéderont pas à la période réunis à Londres en juillet 1990 ont été plus catégoriques à ce sujet. Il faut espérer que les pris fin ou presque; l'après-guerre, elle, est terminée absolument.» Les pays de l'Otan, *Foreign Affairs*, Mme Jeanne J. Kirkpatrick écrivait prudemment ceci : «La Guerre froide a polarisation qui s'est faite avec la Guerre froide. Dans un récent article paru dans la revue lieu. Dans quelle mesure, nul ne sait, mais il est improbable qu'on retourne à la ce qui ressortira de cette période d'incertitude, il est certain que des changements auront nouvelle ère historique s'amorce, «l'Histoire ne s'arrête pas là». S'il est difficile de prévoir L'issue de cette période de changement politique demeure incertaine. Même si une

souffle.»

expérience. Selon lui, l'Histoire ne s'arrête pas là; au contraire, elle prend un second troqueront le communisme contre d'autres régimes, à la lumière de leur propre l'université de la Colombie-Britannique, a affirmé que les pays de l'Europe de l'Est les plans social, économique et environnemental. M. Paul Marantz, professeur à systèmes calqués sur le modèle soviétique s'écroulent parce qu'ils ne sont plus viables sur membres du Pacte. Pour M. Franklyn Griffiths, professeur à l'Université de Toronto, les allait s'écrouler en raison surtout des changements politiques survenus dans les pays l'université de Montréal, a dit au Comité que l'alliance militaire du Pacte de Varsovie remises en question, sinon en voie de changer. M. Jacques Lévesque, professeur à Des convictions politiques et des alliances solidement ancrées sont aujourd'hui

influencées par cette effervescence et ces bouleversements politiques.

ailleurs dans le monde, tandis que d'autres régions du globe ne sont pas ou presque pas en Union soviétique. L'heure est aussi aux changements et aux perturbations politiques encore récemment, ont lieu un peu partout, notamment en Europe centrale et orientale et Des changements dans les idéologies et les hégémonies politiques, indispensables

organismes de sécurité canadiens.

que cette évolution influe sur la politique internationale, sur celle du Canada et sur les Les changements, les réformes et l'incertitude qui caractérisent le début de la présente décennie, la dernière du millénaire, ont posé des problèmes au Comité du fait

1.3 Un monde en mutation

Parlement actuel; son rapport parut en juin 1989.

Parlement en avril 1989, un deuxième comité du même nom fut mis sur pied par le son premier rapport en juillet 1987. À la suite d'une prise d'otages sur la Colline du sur le terrorisme et la sécurité publique, présidé par le sénateur William Kelly, qui déposa pertes de vie. C'est en partie ce qui mena à l'établissement d'un Comité spécial du Sénat conflits à l'étranger ont entraîné, sur le territoire canadien, des blessures graves et des terrorisme. Le Canada ne fut pas épargné par ces événements. Dans plusieurs cas, des

l'agrément du personnel. Elle recommandait en outre la création d'un organisme de sécurité civil, mais sa recommandation ne fut pas retenue par le gouvernement de l'époque qui décida plutôt d'augmenter l'effectif civil des Services spéciaux (services de sécurité) de la GRC.

Les événements qui ont entouré et suivi la crise d'octobre 1970 et les révélations subséquentes ont mené, à la fin des années 70, à la création de la Commission Keable, par le gouvernement du Québec, et de la Commission McDonald par le gouvernement fédéral. Toutes deux ont présenté un rapport en 1981. La même année également, le gouvernement du Québec publiait le rapport Duchesne sur la crise d'octobre 1970. La Commission McDonald recommandait l'établissement, par une loi du Parlement, d'un organisme civil du renseignement de sécurité. Un certain nombre de mécanismes d'instruction, de contrôle et d'examen devaient circonscrire les activités de ce service.

Le gouvernement de l'époque accepta, dans les grandes lignes, les recommandations de la Commission McDonald et, en se fondant sur le travail du Groupe de transition sur le renseignement de sécurité, déposa le projet de loi C-157 à la Chambre des communes en 1983. Ce projet de loi souleva un tel tollé dans le public qu'un Comité spécial du Sénat présidé par le sénateur Michael Pitfield fut chargé de l'examiner. Le gouvernement tint compte des changements au projet de loi C-157 recommandés par le Comité lorsqu'il déposa le projet de loi C-9 en 1984. Après une étude tumultueuse en comité et en Chambre, le Parlement promulgua cette mesure législative en juin 1984. En plus des dispositions législatives transitoires et accessoires qui en découlent, ce projet de loi donna naissance à la *Loi sur le SCRS* et à la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

Au cours de ses trois premières années d'existence, le SCRS connut nombre de difficultés. On s'est plaint de la lenteur avec laquelle s'est effectuée la transition; puis des rapports annuels, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité lui a aussi adressé des critiques. Dans l'affaire *Atwal*, des irrégularités dans la demande de mandat ont contraint la Couronne à abandonner les poursuites.

En juillet 1987, le solliciteur général (l'honorable James Kelleher) constitua un Groupe consultatif indépendant (le GCI) dirigé par un ancien greffier du Conseil privé, M. Gordon Osbaldeston, pour le conseiller sur la mise en oeuvre des recommandations du CSARS concernant la lutte anti-subversion et le transfert des responsabilités aux civils. En septembre 1987, le premier directeur du SCRS, M. Ted Finn, démissionnait à cause de prétendues irrégularités commises lors de la demande de mandat dans l'affaire *Atwal* et était remplacé par l'actuel directeur, M. Reid Morden. En novembre 1987, le solliciteur général rendait public le rapport du Groupe consultatif indépendant et annonçait qu'il en acceptait les recommandations.

Tandis que le SCRS subissait sa réorganisation interne, la situation internationale évoluait elle aussi. Le terrorisme, par exemple, prenait de l'ampleur depuis la fin des années 60. Nombre de conflits internationaux et nationaux entraînaient des actes de

1.1 Une structure propre au Canada

La Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)¹ et la Loi sur les infractions en matière de sécurité², adoptées en 1984, ont établi, dans le domaine de la sécurité et du renseignement, une structure originale, propre au Canada. La loi institue un service du renseignement de sécurité dont les pouvoirs sont définis dans un mandat législatif; elle établit en outre des mécanismes de surveillance et de gestion ainsi qu'une procédure d'examen. Le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) reçoit ses directives du solliciteur général, tandis que la Cour fédérale exerce un contrôle judiciaire sur le recours aux techniques d'enquête intrusives. L'inspecteur général du SCRS est l'agent du solliciteur général auprès du Service, tandis que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) joue le double rôle d'organisme de surveillance et de tribunal d'audition des plaintes. Le rôle du Parlement se limite à examiner les prévisions budgétaires et le rapport annuel du CSARS. En ce qui concerne les infractions en matière de sécurité, le procureur général du Canada est habilité à tenter des poursuites, tandis que la GRC a le pouvoir de faire enquête. Cette structure propre au Canada sera décrite de façon plus détaillée dans les pages qui suivent. Avant d'y arriver, nous brosserons toutefois un tableau du contexte qui a donné naissance à la structure actuelle dans le domaine de la sécurité et du renseignement.

1.2 Aperçu historique

L'examen entrepris par le Comité est la plus récente enquête sur la sécurité et le renseignement menée au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale. La première, la Commission royale d'enquête sur l'espionnage, présidée par les juges Kellock et Taschereau de la Cour suprême du Canada en 1946, découlait des révélations de Gouzenko au sujet d'un réseau d'espionnage soviétique au Canada. Cette première série d'événements, qui devait conduire à la guerre froide, a donné lieu à plusieurs procès et condamnations pour conspiration et espionnage en vertu du Code criminel et de la Loi sur les secrets officiels.

En 1966, les Commissions d'enquête concernant les affaires Spencer et Munsinger ont cherché à déterminer s'il y avait eu infraction à la Loi sur les secrets officiels. Elles sont arrivées à la conclusion que, même si la sécurité était d'une certaine manière en cause dans les deux cas, il n'y avait pas eu d'infraction. La Commission royale d'enquête sur la sécurité (Commission Mackenzie), établie la même année, déposa son rapport en 1969. Elle formulait plusieurs recommandations relatives à la sécurité des biens immeubles et à

Le Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* a été créé conformément à un ordre de renvoi de la Chambre des communes daté du 27 juin 1989. La Chambre voulait que le Comité fasse un examen complet des dispositions et du fonctionnement de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, et lui remette un rapport. Les conclusions du Comité sont contenues ci-après.

Le mandat du Comité avait été prévu par le Parlement au moment de l'adoption de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* en 1984. Sans comporter de clauses de temporisation au sens strict, les deux mesures législatives exigeaient un examen parlementaire de leurs dispositions et de leur fonctionnement après cinq ans, c'est-à-dire après le 16 juillet 1989. Bien que ce soit un phénomène relativement récent, d'autres lois ont, à l'occasion, comporté un examen parlementaire après une période initiale d'application et de rodage. C'est là un des aspects de l'évolution constante des institutions parlementaires canadiennes qui a permis aux parlementaires d'accroître et de renforcer leur rôle.

Bien qu'il s'insérât dans l'évolution constante des institutions parlementaires, l'examen général entrepris par le Comité posait des difficultés très particulières. Le Comité devait effectuer dans une enceinte publique (le Parlement) l'étude complète de mesures législatives et d'organismes qui s'estiment plus efficaces lorsqu'ils restent à l'abri des regards. Cela présentait un défi tant pour le Comité que pour ceux qu'il avait comme mandat d'examiner. Toutes les personnes en cause étaient conscientes du défi, mais les difficultés rencontrées n'ont pas toutes été surmontées de façon satisfaisante. Espérons que le présent rapport et les recommandations qu'il renferme créeront à la longue un climat de confiance entre le Parlement et les divers organismes de sécurité et de renseignement. Le public canadien a tout à gagner à avoir des services de renseignement et de sécurité plus efficaces et plus responsables de leurs actes.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
CHAPITRE I Introduction	3
CHAPITRE II Mandats du service	13
CHAPITRE III Mandat principal — prévenir le gouvernement	17
CHAPITRE IV Mandat secondaire — évaluations de sécurité	29
CHAPITRE V Mandat secondaire — la collecte des renseignements touchant l'étranger	39
CHAPITRE VI Pratiques de gestion — ressources humaines	51
CHAPITRE VII Pratiques de gestion — relations de travail	75
CHAPITRE VIII La sécurité et le renseignement — contrôle et responsabilité	85
CHAPITRE IX Le contrôle des techniques d'enquête	111
CHAPITRE X Organes de surveillance — L'inspecteur général	139
CHAPITRE XI Les mécanismes d'examen — le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	151
CHAPITRE XII Les plaintes et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	167
CHAPITRE XIII L'audition des plaintes — La commission des plaintes du public contre la GRC	189
CHAPITRE XIV Le rôle du Parlement	195
CHAPITRE XV Conclusion — Un nouveau programme	203
RECOMMANDATIONS	207
ANNEXE A — TÉMOINS	221
ANNEXE B — MÉMOIRES SOUMIS	226

REMERCIEMENTS

De nombreuses personnes ont collaboré à l'examen global des dispositions et de l'application de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* entrepris par le Comité. Les mémoires et témoignages reçus et entendus ont particulièrement aidé le Comité à formuler les conclusions et recommandations énoncées dans ce Rapport.

L'exécution d'une tâche aussi complexe et délicate que celle-ci n'aurait pu être menée à bien sans la collaboration d'un personnel dévoué et expérimenté. Le Comité a été comblé à ce chapitre. Stuart Farson, notre directeur de la recherche, a su faciliter et inspirer notre travail, grâce à son expérience, à sa détermination et à son impressionnante compréhension des questions complexes. Le coordonnateur du projet, Philip Rosen, analyste principal au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, a mis à profit son expérience et ses talents d'organisateur dans la conduite de nos travaux. François Ca-dieux et Brian Gorlick, adjoints à la recherche auprès du Comité, se sont acquittés avec beaucoup d'énergie et d'enthousiasme des nombreuses tâches qu'on leur avait confiées. Peter Niemczak, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui a préparé pour le Comité un résumé des témoignages, a également effectué pour lui de nombreuses et utiles recherches. L.A. Vador, de l'étude McMaster Meighen, a pour sa part, analysé pour le Comité certains points de la *Loi sur le SCRS* qui pourraient éventuellement faire l'objet de contestation en vertu de la *Charte des droits et libertés*.

Le Centre d'échanges interparlementaires a mis sur pied et coordonné efficacement un imposant programme en vue des audiences du Comité à Washington, D.C. Quant à Kathryn Randle et Georges Royer, ils se sont chargés de réviser le texte du rapport qui en est sorti amélioré grâce aux talents considérables qu'on leur connaît. Le Comité a aussi bénéficié, tout au long de cette étude exhaustive, de l'appui logistique et administratif de deux greffiers compétents : Don Reid et Charles Robert.

Le Comité aimerait en outre remercier le personnel de la Direction des Comités de la Chambre des communes, le Bureau de la traduction du secrétariat d'État et les autres services de la Chambre des communes qui lui ont fourni un soutien administratif et technique.

Enfin, le Comité a également reçu le concours des membres et du personnel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, du Secrétariat du ministère du Solliciteur général (en particulier de la Division de l'examen de la *Loi sur le SCRS* qui relève de la Direction de la police et de la sécurité), du Bureau de l'Inspecteur général du CSARS, du directeur et des membres du CSARS, ainsi que du Commissaire et des membres de la GRC (en particulier de ceux qui font partie de la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale et du Groupe spécial des interventions d'urgence).

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que soit constitué, en application de l'article 56 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et de l'article 7 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, un comité spécial de la Chambre des communes chargé de faire un examen complet des dispositions et de l'application de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, le comité étant autorisé à se réunir après le 16 juillet 1989 et devant remettre son rapport à la Chambre au plus tard le 16 juillet 1990;

Que le comité ait les mêmes pouvoirs qu'un comité permanent; et

Que la composition du comité soit la suivante: M. Thacker à titre de président, et MM. Brewin, Horner, Lee, Littlechild, Nunziata, Temblay (Lotbinière) et Tétreault.

Le mercredi 14 mars 1990

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que le Comité spécial d'examen de la *Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* soit autorisé à se rendre à Washington, D.C., du mardi 20 mars 1990 au jeudi 22 mars 1990 afin de tenir des discussions respectant l'administration et les structures dans le domaine du renseignement de sécurité, et que le personnel nécessaire accompagne le Comité; et

Que le Comité soit autorisé à se déplacer à Vancouver, du dimanche 25 mars 1990 au mercredi 28 mars 1990, afin d'entendre des témoignages relatifs à son Ordre de renvoi et de visiter des installations régionales de la police et des organismes de sécurité, et que le personnel nécessaire accompagne le Comité.

Le mercredi 13 juin 1990

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que, suite à l'ordre de renvoi du 27 juin 1989, le comité spécial chargé d'examiner les dispositions et l'application de la *Loi constituant le service canadien du renseignement de sécurité* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* fasse rapport au plus tard le premier jour normal de séance suivant le fête du travail 1990.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

PERSONNEL DU COMITÉ

Directeur de la recherche
Stuart Farson

Chargé de projet
Philip Rosen
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement

Attachés de recherche
François Cadioux
Brian Gorlick

Adjoint de recherche
Peter Niemczak
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement

Greffiers
Donald Reid
Charles Robert

Adjointe administrative
Diane Harper

Secrétaires
Josée Deschênes
Diane Gagnon-Beaupré

Réviseurs
Kathryn Randle
Georges Royer

Graphisme
Tom Littlemore

MEMBRES DU COMITÉ *



**Blaine Thacker,
Président**



Ken Atkinson



Derek Lee



George Rideout



**Maurice Tremblay,
Vice-président**



John Brewin



Wilton Littlechild



Jacques Tétreault

*Les autres députés qui ont participé aux travaux du Comité en vertu de l'article 114(3) du Règlement sont : Robert Horner, Carole Jacques, Robert Kaplan, John Nunziata, Brian O'Kurley, Svend Robinson, Robert Skelly et Robert Wood.

**Le Comité spécial d'examen de la
Loi sur le Service canadien du renseignement
de sécurité et de la
Loi sur les infractions en matière de sécurité**

a l'honneur de présenter son

RAPPORT

Conformément au mandat que lui a conféré l'Ordre de renvoi du 27 juin 1989, votre Comité a effectué un examen complet de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité, et fait part ici de ses conclusions.

Septembre 1990

*la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité
et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité*

Rapport à la Chambre des communes
du Comité spécial
d'examen de

UNE PÉRIODE DE TRANSITION MAIS NON DE CRISE



UNE PÉRIODE DE TRANSITION MAIS NON DE CRISE



Rapport du comité spécial
D'EXAMEN DE LA LOI SUR LE SCRS ET
DE LA LOI SUR LES INFRACTIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ



INDEX

SPECIAL COMMITTEE

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act Review

HOUSE OF COMMONS



Issues 1-37 • 1989-1990 • 2nd Session • 34th Parliament

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by
the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and
Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des
communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements
et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

GUIDE TO THE USERS

This Index is subject-based and cross-referenced. A list of dates of meetings of the committee with the corresponding issue numbers may be found under the heading “**Dates and Issues**” on the following page. Issue numbers are indicated by bold face.

The index provides general subject analysis as well as corresponding subject entries under the names of individual Members of Parliament. All subject entries in the index are arranged alphabetically.

(Main subject) (sub-heading)	Banks and banking Service charges, senior citizens, 15:9
(Member) (subject entry)	Riis, Nelson A. (NDP—Kamloops) Banks and banking, 15:9

The index is extensively cross-referenced. Cross-references to a first sub-heading are denoted by a long dash “—”, for example:

Senior citizens *see* Banks and banking—Service charges

Cross-references to several sub-headings under one main subject are indicated by the term *passim*.

Included in the index are several headings that may be particularly useful; a list under **Organizations appearing** shows all appearances by organizations before the Committee; the headings **Orders of Reference** and **Committee studies and inquiries** list all matters studied by the Committee; the section **Procedure and Committee business** records all items of a procedural nature including those listed in the Minutes.

The most common abbreviations found in the Index are as follows:

A = Appendices Amdt. = Amendment M. = Motion S.O. = Standing Order

Political affiliations: Ind = Independent L = Liberal NDP = New Democratic Party
PC = Progressive Conservative Ref = Reform Party of Canada

**For further information contact the
Index and Reference Service—(613) 992-8976
FAX (613) 992-9417**

INDEX

HOUSE OF COMMONS SPECIAL COMMITTEE OFFICIAL REPORT

SECOND SESSION—THIRTY-FOURTH PARLIAMENT

DATES AND ISSUES

—1989—

September: 26th, 28th, 1.
October: 3rd, 5th, 10th, 12th, 31st, 2.
November: 2nd, 3; 23rd, 4; 28th, 5.
December: 5th, 6; 7th, 12th, 7; 19th, 8.

—1990—

January: 16th, 8; 16th, 9; 17th, 18th, 10.
February: 1st, 11; 6th, 12; 8th, 13; 12th, 13th, 14; 14th, 15th, 15; 20th, 16; 22nd, 17.
March: 6th, 18; 8th, 19; 13th, 20; 15th, 21; 20th, 26th, 22; 26th, 23; 27th, 24; 27th, 25.
April: 3rd, 4th, 5th, 26; 5th, 10th, 24th, 27; 25th, 28; 26th, 29.
May: 2nd, 3rd, 9th, 10th, 30; 15th, 31; 17th, 32; 22nd, 33; 24th, 34.
June: 5th, 34; 5th, 35; 6th, 7th, 36; 12th, 13th, 26th, 27th, 37.
July: 11th, 37.

Access to information

- Exemptions, cabinet confidences, **29:13**
- Historical records, **29:8-11, 19**
- Privacy, restrictions, **29:20**
- Release dates, constraints, etc., **29:13-4, 19**
- See also* Canadian Security Intelligence Service—Files; Committee—Members

Access to Information Act *see* Canadian Security Intelligence Service—Files; Security clearances—Government departments**Acting Chairman** *see* Procedure and Committee business**Advertising** *see* Procedure and Committee business**Agenda and procedure subcommittee** *see* Procedure and Committee business**Air defence**

- Low-level flights, Goose Bay, Labrador, Innu protesters, CSIS involvement, SIRC report, etc., **8:22; 13:14, 20-1; 34:20-5, 34**

Air India

- Flight 182, June 23/85 crash, possible terrorist involvement, Indian Intelligence Service involvement, RCMP investigation, **7:28-30; 20:6-7, 10**
- Canadian Security Intelligence Service action, position, **3:38-9; 4:9-10; 7:28-9; 20:6-8**
- Security Intelligence Review Committee position, **4:10-1**
- Task force study findings, **20:7**

Airline employees *see* Security clearances**Airplanes** *see* Canadian Security Intelligence Service**Airports** *see* Security clearances**Andrews, Alan** (Canadian Association of University Teachers)

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, **10:50-5, 57, 59-60, 63-4, 66-7**

Anti-Semitism *see* Jewish community—Threats**Appendices**

- British Columbia Law Union, brief, **23A:1**
- Criminology Department, University of Ottawa, slide presentation, **12A:1-13**
- McAndrew, Brian and Zuhair Kashmeri, presentation, **20A:1-4**
- Ontario Law Union Security Collective, brief, **31A:1-30**
- Royal Canadian Mounted Police, National Security Investigations Program General Policy Statement, **7A:1-5**
- Security Intelligence Review Committee, document, **16A:1**

Ashford, Mary-Wynne (Canadian Physicians for the Prevention of Nuclear War)

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, **23:35-47**

Archdeacon, Maurice (Security Intelligence Review Committee)

- References, *in camera* meetings, **2:4**

Arms control *see* International relations—Intelligence**Assembly of First Nations**

- Operations, funding, representation, etc., **13:15, 22**
- See also* Organizations appearing

Atkey, Ron (Security Intelligence Review Committee)

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, **4:5-16, 18-40**

References

- Information, withholding, **4:7-8, 13**
- See also* Canadian Security Intelligence Service—Members

Atkinson, Ken (PC—St. Catharines; Acting Chairman)

- Attorneys General, **17:18; 19:11-2**
- Canadian Security Intelligence Service, **4:22-4; 5:29-30; 6:25-6; 7:27-8; 8:48-9; 9:24, 52; 10:20, 22, 41-2, 63-6; 11:15-6; 13:20; 14:24-6; 15:17-9; 16:19-21, 23; 17:19-22; 18:18-20; 19:8-10, 30; 20:15; 21:34-6; 22:27, 52-3; 23:10, 32; 24:16-8; 26:18-9, 24; 28:17-8; 29:30, 32; 30:12-3, 28-30; 31:18-9, 22; 34:25-7**
- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, **4:19-20, 22-5; 5:28-30; 6:25-6; 7:26-8; 8:47-50; 9:24, 52; 10:20, 22-3, 40-2, 63-6; 11:12-6; 12:24; 13:18-21; 14:24-5; 15:17-21; 16:19-23; 17:18-22; 18:18-20; 19:8-12, 28-30; 20:15; 21:10, 12-4, 34-6; 22:27-8, 49-53; 23:10-1, 31-3, 43-4; 24:16-8; 25:13-4, 35; 26:17-20, 24-5; 28:17-9; 29:30-2, 34; 30:12-4, 28-30; 31:16-23; 34:25-8; 35:13-8**

Eastern Europe, **25:13****Foreign intelligence services**, **11:13-4; 25:35****Intelligence Advisory Committee**, **16:23****Intelligence gathering agencies**, **29:30-1****International relations**, **25:13-4****Italy**, **11:12****National security**, **8:49; 11:13-4; 15:20-1; 19:28-9; 23:31-2; 26:17; 28:18; 30:13; 31:21****National security and security intelligence**, **14:25; 16:22****Native people**, **13:18-20****Police forces**, **23:11****Procedure and Committee business****Organization meeting**, **1:17****Witnesses, M.**, **1:17****Public Service**, **21:12-4****References****Acting Chairman**, **30:4*****In camera* meetings**, **2:3-4; 7:3; 8:3; 9:3; 10:3; 14:3; 22:3; 26:3-4; 27:3-4; 30:3-4; 34:3; 36:3; 37:226-9****Royal Canadian Mounted Police**, **7:26-8; 20:15; 30:13-4****Security clearances**, **23:33, 43; 35:13-8****Security intelligence**, **16:19-21; 19:12; 30:29-30****Security Intelligence Review Committee**, **4:19-20, 25; 8:49-50; 9:24; 11:16; 15:20; 22:49-52; 29:30-1; 31:16-7, 20, 22****Sikh Canadian community**, **20:15****Solicitor General Department**, **6:25-6; 17:21****Soviet Union**, **25:13****Surveillance, intrusive**, **26:20, 24-5****Universities, campuses, etc.**, **10:64****Attorneys General, provincial****Position**, **19:11-2****Resolution, May, 1983**, **17:5, 18*****See also* Canadian Security Intelligence Service—Provincial Attorneys General**

- Atwall case** *see* Canadian Security Intelligence Service—Surveillance
- Australia**
Intelligence activities, 25:28, 35
See also National security and security intelligence—National assessments organization
- Bassett letter** *see* Canadian Security Intelligence Service—Warrants; Committee—Correspondence
- Bean, Daryl T.** (Public Service Alliance of Canada)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 21:4-19
- Belford, Charles** (Canadian Employment and Immigration Commission)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 35:4, 6-10, 17
- Bell, Kirk** (Canadian Employment and Immigration Commission)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 35:4
- Bethell, Gerald** (Treasury Board)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 35:4-7, 13-4, 16, 18-20
- Bhalla, Suresh Singh** (Sikh Professional Association of Canada)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 20:4-16
- Bilingualism** *see* Canadian Security Intelligence Service; Royal Canadian Mounted Police—Members
- Bishop, Donald** (Canadian Bar Association)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 15:11, 13, 20-3, 25-6
- Blais, Hon. Jean Jacques** (Security Intelligence Review Committee)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 4:9, 13, 17, 21-2, 25, 27-9
- Blais, Hon. Pierre** (PC—Bellechasse; Solicitor General of Canada and Minister of State (Agriculture))
Canadian Security Intelligence Service
Accountability, 2:10, 13, 26-7
Director, role, 2:10
Evolution, 2:10-1, 15
Expenditures, 2:40
Intelligence gathering, 2:33-4
Mandate, 2:30, 37
Members, 2:43
Operations, 2:10
Review, 2:16
Role, 2:8, 15, 35-6
Royal Canadian Mounted Police, relationship, 2:9, 12-3, 19, 30-1, 34, 36
Solicitor General role, 2:11, 29, 31-2
- Blais, Hon. Pierre—Cont.**
Canadian Security Intelligence Service—*Cont.*
Warrants, 2:38-9
Canadian Security Intelligence Service Act
Implementation, 2:9
Ministerial direction, 2:14
Provision, 2:9-10
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 2:7-23, 25-44
Committee, access to information, 2:17, 22-5
Ethnic communities, foreign powers, influencing, 2:8, 41-3
Foreign intelligence services, operating in Canada, 2:8, 13, 38
National security
Civil liberties, 2:7
Native people, 2:37-8
Threats, 2:13-4, 21-2, 28-9
Political candidates, election, 2:33
References
Information, withholding, 2:16-8, 22-5, 34-5, 40-1
See also Canadian Security Intelligence Service—Members
Royal Canadian Mounted Police
Accountability, 2:13
Role, 2:12
Security offences, 2:12
Security clearances, assessments, 2:14, 18, 44
Security Intelligence Review Committee, role, 2:9
Security Offences Act
Background, 2:7
Implementation, 2:9
Provisions, 2:10
Role, 2:9, 15
Terrorism, combatting, 2:7-8, 13
- Boivin, Marc** *see* Canadian Security Intelligence Service—Informants
- Borovoy, A. Alan** (Canadian Civil Liberties Association)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 8:21-33, 35-41, 43-51
- Brewin, John F.** (NDP—Victoria)
Access to information, 29:18-9
Air defence, 34:20-5, 34
Air India, 3:38-9; 7:28-9
Australia, 25:35
Canadian Physicians for the Prevention of Nuclear War, 23:39
Canadian Security Intelligence Service, 1:11-2; 2:25-7, 39; 3:17-8, 21, 36-7; 4:14-6, 29-32, 39; 5:13-7, 32-4; 7:16, 19; 8:12-4, 20, 33-4; 9:13-4, 32, 34, 48-50; 10:17-20, 37-9; 14:13-7, 28; 15:15-6, 24; 16:15, 17; 17:13-7, 26; 18:16-7, 32-4; 19:22-5, 30-1; 21:29-31, 36; 22:17-20, 47-8; 23:8-9, 39-40; 24:35; 25:9; 26:20; 28:8, 15-6; 29:18; 34:33-4; 36:16-20
Canadian Security Intelligence Service Act, 2:20-1

Brewin, John F.—Cont.

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act, 1:10-1

Comprehensive review, Committee study, 2:20-7, 39-41; 3:14-5, 17-21, 36-9; 4:13-9, 29-32, 39-40; 5:13-7, 19, 25-6, 32-4; 6:12-3, 15-8, 26-30; 7:5-6, 15-20, 28-30; 8:12-4, 20, 33-7, 41-2, 44, 51; 9:13-6, 32-4, 48-53; 10:13, 17-20, 36-40, 57-9, 61, 66-8; 14:13-8, 26-9; 15:12-6, 24-6; 16:12-8, 26-9; 17:12-7, 26, 28; 18:16-8, 32-5; 19:4, 22-5, 30-2; 20:12-4; 21:14-8, 28-31, 34, 36; 22:17-21, 45-8; 23:8-9, 14, 28-31, 38-40; 24:12-6, 26, 34-5; 25:9-13, 18-9, 31-5; 26:10-1, 15, 20-2; 27:12-5; 28:8-10, 15-6; 29:16, 18-20, 22, 26, 34; 30:11-2, 21-6; 33:16, 28-30; 34:5, 20-5, 33-5; 35:8-13, 20; 36:16-20

Committee, 1:20-1; 2:22-4, 40-1; 4:13; 5:17; 6:12-3, 15; 9:13, 15; 10:13; 28:10

Communications Security Establishment, 16:12-4; 27:12-6; 29:20

CSIS Employees' Association, 21:29

CSIS Employees' Association (Quebec Region), 36:17

Eastern Europe, 25:19; 33:16

Economy, 30:25

Espionage, foreign, 10:59

External affairs policy, 25:18

Foreign intelligence services, 3:19-20; 4:18-9; 14:17-8, 28-9; 16:28-9; 18:34-5; 25:33-5

Hijacking/hostage-taking incident, 9:52

Immigrants, 10:57-8, 67

India, 7:28

Information, 24:34-5

Intelligence gathering agencies, 7:18; 28:16

International relations, 3:19; 25:10-3, 18; 33:28-9

Marxist ideology, 30:24-5

National security, 2:21-2; 3:37-8; 8:33; 10:61; 14:16-7; 15:12; 16:14; 18:16; 19:31-2; 23:28-31, 38; 24:13-5; 25:32-3; 26:10-1; 30:26; 33:28

National security and security intelligence, 25:19

Native people, 4:17-8, 39; 6:29-30; 24:26; 34:34-5

New Democratic Party, 30:23

Peace and labour groups, 8:34-5

Procedure and Committee business

- Advertising for submissions, 1:20
- Agenda, 1:19-20; 4:40
- Agenda and procedure subcommittee, 1:17-8
- Correspondence, 10:13
- In camera* meetings, 1:10-1; 7:20
- Information, 6:12
- Meeting, 7:5
- Organization meeting, 1:10-2, 14-22
- Questioning of witnesses, 3:14
- M., 1:17
- Quorum, M., 1:16
- Vote in House, 7:6
- Witnesses, 2:22-4, 40-1; 4:13; 5:17, 19, 26; 6:12-3, 15

Public Service, 21:14-8

References, *in camera* meetings, 1:7; 2:3-5; 3:3; 7:3; 8:3; 9:3; 10:3; 14:3; 15:3; 22:3; 26:3-4; 27:3-4; 30:3-4; 34:3; 36:3; 37:226-9

Royal Canadian Mounted Police, 7:5, 17-20; 16:17; 17:17

Security clearances, 8:51; 9:32-3; 23:28, 40; 24:26, 35; 26:21; 35:8-13, 20

Brewin, John F.—Cont.

Security intelligence, 6:17-8; 16:26-7

Security Intelligence Review Committee, 4:14-5; 6:27-8; 7:19; 8:36-7, 41-2; 9:13; 10:66-7; 15:13-4; 22:45-6, 48; 24:34

Sikh Canadian community, 10:36-7; 20:12-4

Solicitor General Department, 6:16-8

Subversive activities, 30:21-2

Universities, campuses, etc., 10:58-9

Wiretapping, 8:20

World Sikh Organization, 10:39-40

Brick, Eric (Canadian Security Intelligence Service)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 35:6-13, 15-20

Briefs *see* Appendices; Procedure and Committee business**British Columbia Civil Liberties Association**

Mandate, representation, 22:41

See also Organizations appearing; Victoria Civil Liberties Association

British Columbia Law Union

Role, representation, 23:15

See also Appendices; Organizations appearing

Brodeur, Jean-Paul (Université de Montréal)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 10:5-24

Bryden, Philip (British Columbia Civil Liberties Association)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 22:32-6, 41-2, 44-55

Business meetings *see* Procedure and Committee business**Cabinet Committee on Security and Intelligence**

Communications Security Establishment, relationship, 28:5

Deputy Clerk of Security, Intelligence and Counsel, role, 27:6

Mandate, 27:5-6, 16-7; 28:4-5

Meetings, frequency, 27:16

Participants, 27:5-6

Cabinet confidences *see* Access to information—Exemptions**Cabinet documents** *see* Canadian Security Intelligence

Service—Inspector General; Security Intelligence Review Committee

Cabinet Ministers *see* Canadian Security Intelligence Service—

Accountability—Director—Solicitor General; Canadian Security Intelligence Service Act; Communications Security Establishment—Accountability

Callwood, June *see* Canadian Security Intelligence Service—Personal files**Canada Evidence Act** *see* Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act—Compliance; National security—Security information**Canada-India relations**

Arrangements, 20:8-9

Canada-Soviet Union relations

Communication, security, etc., 33:14-6, 21-3

Canada-Soviet Union relations—Cont.

Co-operation, 25:6

See also International relations—Intelligence activities—
International security**Canadian Association of University Teachers**

Members, crossing United States border, files, review, 10:54-5

See also Organizations appearing**Canadian Bar Association** *see* Canadian Security Intelligence
Service Act and Security Offences Act—Establishment;
Organizations appearing**Canadian Charter of Rights and Freedoms** *see* National
security—Threats**Canadian Civil Liberties Association**

Security intelligence system, position, 8:21-2

See also Organizations appearing**Canadian Civil Liberties Federation**

Role, representation, 9:25

See also Organizations appearing**Canadian Employment and Immigration Commission** *see*
Organizations appearing**Canadian Jewish Congress**

Mandate, representation, 18:4

See also Canadian Security Intelligence Service Act;
Organizations appearing**Canadian Physicians for the Prevention of Nuclear War**Members, Canadian Security Intelligence Service
investigations, 23:39-41, 45-7

Membership, 23:35, 39

See also Organizations appearing**Canadian Police Information Centre**

Data banks, CSIS access, 18:10-1

Canadian Security Intelligence ServiceAccountability, reporting process, 2:10, 13, 25-7; 3:6; 11:4-5,
15; 16:5; 19:5-6, 8; 28:8-10; 29:6

Controls, 19:9, 15-6; 30:19

Government control, 2:10

Internal audit, 34:27

Internal review, 10:30

McDonald Commission (1984) recommendations, 19:15-6

Minister, determining, 4:14, 17

Reporting to Prime Minister, 14:26

Security Intelligence Review Committee, 24:22; 29:17-8,
30; 30:31

Solicitor General, 16:23; 28:8-9

Solicitor General/Inspector General/SIRC, 11:15; 31:13, 22;
31:13*See also* Canadian Security Intelligence Service—
Expenditures—Review

Airplanes, purchasing, 3:14-6, 32

Bilingualism, official languages, policy, 3:22-3; 10:12-3

See also Canadian Security Intelligence Service—Members

Civilian departments, agencies, relationship, 32:5

Civilianization, 7:28; 8:35-6, 48-9; 10:65; 9:29-30; 24:5

Complaints, investigation, procedure, SIRC role, 15:15-7;
24:6, 9, 12, 16-8, 33; 30:13; 34:17

Complaints tribunal, process, 5:23

Corporate culture, 28:20-1

Canadian Security Intelligence Service—Cont.Counter-subversion activities, 14:20; 16:15; 18:5-6, 13-5, 18-9,
22-3, 33-4; 22:37, 44; 23:32-3; 24:29; 28:14; 29:22-3; 31:26

Civil liberties, relationship, 18:11, 13, 16-7; 31:25-6

Potential, Quebec example, etc., 14:8-9, 14-7, 19-20

Unit, disbanding, 4:39; 8:22, 34; 9:28; 14:8; 28:12-3; 29:23

Security Intelligence Review Committee position, 28:13

Unlawful acts, provision, 18:11, 14, 18-9; 28:15-6

Counter-terrorism operations, resources, 18:9-10, 13

Director

Authority, ministerial direction 10:52

Role, 2:10, 27-8; 3:6-7; 9:32

Evolution, objectives, Osbaldeston report recommendations,
2:10-1, 15**Expenditures, 9:26**

Accountability, 1:12; 3:16-7; 9:13-4; 22:48; 29:6; 30:28

Security Intelligence Review Committee role, 4:22-3,
31-3; 10:51; 9:14

Breakdown, 3:36-7; 9:13

Public release, 4:23-4

Five year plan, 28:17

Justified, effectiveness, 28:18; 29:6

Parliamentary review, accountability, 2:39-40; 4:22-3, 31-3;
9:34-5; 22:48; 30:28

Security Intelligence Review Committee review, 28:17-8

Files

Access to Information Act, provisions, 29:12-3, 26, 33

Access to information, provisions, 10:64-5; 34:33

Availability, both official languages, 36:22

Members of Parliament, access, 19:23-4

Records, access to information, state security,
release/secretcy, 4:12-4; 29:10-2, 18, 20, 24-6

Secrecy, 29:28-30

Security Intelligence Review Committee access, 2:38; 4:6,
12, 38-9Privacy Commissioner, Information Commissioner,
relationship, 4:6-7, 35-6*See also* Canadian Security Intelligence Service—Personal
files

Foreign intelligence, scrutiny, SIRC report, 10:26

Foreign relations, expertise, use, 25:9

Foreign support groups, surveillance, 24:29

Funding, increases, 19:10, 23

Global conditions affecting, 18:25-6

Headquarters, building, need, 19:18; 28:17; 34:31

Historical background, establishment, 14:5; 19:5, 8; 34:7

Human resource politics, regulating, legislations, 21:21-2

Independent Advisory Team

Authority, operations, 28:11-2

Recommendations, 28:12

See also Osbaldeston, Hon. Gordon—References**Informants**

Boivin, Marc, activities, SIRC inquiry, 17:16-7, 26; 32:12

Rights, 10:54

Use, 31:5

Information exchange, foreign governments, 10:30; 23:28

Inspector General

Cabinet documents, access, 9:24-5; 17:26

Canadian Security Intelligence Service documents, access,
17:22-3

Canadian Security Intelligence Service—Cont.**Inspector General—Cont.**

Canadian Security Intelligence Service Act, compliance function, 5:5, 7-8, 13-4, 16, 22-3, 29

Certificates

Content, 17:27-8

Servicing, submitting function, 5:5-7, 13-4, 16-7, 21, 34-5; 6:7, 26, 31; 17:10-1, 14

Complaints review function, 5:22; 13:20

Conflict of interest possibilities, 5:30; 6:25-6

Eliminating, 24:7, 18; 31:7, 12-3

Establishment, staff, 17:19-20

Initiatives, reviews, determining, etc., 4:11-2, 14-5, 22-3

Intelligence Advisory Committee, relationship, 16:23

Knowledge of CSIS operations, 17:15-6

Multi-year operational plan, 5:24-5

Need, 28:19; 29:32; 32:13, 15-6

Operations, monitoring function, 5:6-7, 13-5, 30-1; 6:7; 17:9-11, 14-5, 24; 28:5-6

Policy development role, 17:24

Priorities program review, 5:6, 10-1, 31

Reporting responsibility, 17:11, 20-1, 24-5

Reports issued, 5:15-6, 20-1, 29-30, 32-5; 17:23-4

Role, 5:4-5, 7, 20, 24; 6:7-8; 10:22-3; 9:25; 14:23; 17:9, 12, 20-1; 19:20; 22:52; 24:6-8, 10-1; 28:6-7; 34:17

Search and seizure powers, 17:23

Security Intelligence Review Committee relationship, 4:25; 5:5, 7-8, 27; 10:23; 17:12-4, 21, 24; 19:30-1; 22:52-3; 28:6; 30:21; 31:7; 32:26

Solicitor General Department, relationship, 5:12-3, 31-2; 22:52; 31:7; 34:17-8

Solicitor General, relationship, 19:30-1

Staff, 17:22

Warrants, affidavit preparation, checking function, 5:8-10, 22

See also Canadian Security Intelligence Service—

Accountability—Members—Royal Canadian Mounted Police; Gosse, Richard—References; National security—Threats; Royal Canadian Mounted Police—National Security Investigation Directorate; Solicitor General Department—Deputy Solicitor General

Inspector General Office

Canadian Security Intelligence Service, relationship, 5:32

Internal organization chart, 5:35

Resources, budget, staff, etc., 5:5, 20, 22-3, 29

Security, 5:29-30

Intelligence gathering, 3:6-9; 8:36; 23:36; 25:27

Analysis, reporting, resources, etc., 3:7; 10:28; 16:17, 19-21, 24-5; 25:27; 34:30-1

Criminal intent, 2:34; 22:34, 37-8, 44-5

Muslim Canadians, concerns, 30:6

Non-members, limiting, 10:53

Other government agencies, using, 14:12-3

Outside Canada, mandate, foreign operations, etc., 2:33; 4:24, 29-30, 35; 5:28; 10:41; 14:7-8, 13-4, 21; 15:8, 10-2, 22-4; 16:6-7, 11-2; 18:34

Compliance with foreign country's laws, 15:25-6

Security intelligence/criminal intelligence, provisions, 34:15, 25, 27-8

See also Canadian Security Intelligence Service—Royal Canadian Mounted Police

Canadian Security Intelligence Service—Cont.

International activities, involvement, 8:17; 9:40; 11:17-8; 18:29-30; 24:24-6

Industrial espionage, 8:17

Information gathering, 10:10

Political espionage, 8:17

Surveillance, 10:10

Investigations

Accountability, authority, 3:29-30; 8:24; 23:39; 34:29-30
Security Intelligence Review Committee, 7:19-20; 23:39-40

Civil liberties, abuse, protection, 10:13-7

Foreign interference, 30:9-10

Government requests, 3:21

Information gathered, used/destroyed, 3:29-30

Information sources, 3:28-9

Initiating, process, 7:20; 34:29-30

Investigative tools, unethical use, 10:29-30, 37, 42-3, 45

Provisions, 18:14

Research, open/closed, 36:21-2

Review process, 31:18-9

Targets, justification, 30:26-7

Islamic Propagation Centre, relationship, consultation, etc., 30:7-8

Law enforcement, 8:47-9; 10:28; 15:18-9

Lawyers, legal services, provisions, 15:21-2

Legal reports, public access, 5:27-8

Mandate, 1:11-2, 30; 9:17; 11:5; 22:32-3; 23:16-7, 20; 25:16; 30:6; 32:10; 34:7

Civil liberties, relationship, 22:33-4; 30:16

Civilian/police service, 19:17-8; 22:54; 23:20; 24:5

Criminal/security investigation, 32:4, 20

Defining, interpretation, 4:37; 5:11

Expanding, 2:36-7; 4:33-4; 12:8, 18-20, 22-3; 22:53-4; 24:21

Foreign influenced activities, 24:8

Foreign intelligence activity, 30:28-9; 32:9-11

National security, 10:52; 18:24-8; 24:14-5, 19-20, 22; 25:8; 30:16; 32:7-8, 17-8, 21

Security intelligence, 3:5-6, 18

Subversion activities, 11:5, 8-9, 12-3; 22:37; 24:8; 32:6-7

Technological transfer, 19:24-5

Members/employees**Bilingualism**

Bilingual bonus, 21:26; 36:9, 11

Capacity, statistics, 34:14-5, 32

Implementing, implications etc., 18:30-2; 21:31-2

Language training, 21:31-2

Official languages, use, complaints, 21:31-2; 28:14-5; 34:14, 32-3; 36:10

Recruitment, promotion, 10:11-2

Complaints to SIRC, anonymity, 31:5

Defining, 21:4

Disciplinary measures, 21:22-3, 30

Educational leave programs, 36:19-20

Employee assistance program, 21:34-6; 22:27

Ethnic, cultural sensitivity, 30:10-2

Atkey, Ron, case, 30:10, 12-3

Ethnic minorities, 20:15; 30:6

Former RCMP officers

Morale, 36:22-3

Numbers, changes, 3:22

Canadian Security Intelligence Service—Cont.**Members/employees—Cont.****Former RCMP officers—Cont.**

Salaries, 36:17

Functions, 36:18-9

Harassment, complaints, recourse, 36:7, 14

Information, international, access, 36:12

Labour relations, 21:4-5, 9-12; 36:5-6, 11

Arbitration, collective agreements, adjudication, grievances, 21:5, 9-11, 22, 29-30, 36; 34:31-2; 36:7, 11, 16-7, 21, 23

Legislation affecting, amending, 3:36

Reports, submitting to Committee, requesting, 3:34

Royal Canadian Mounted Police role, 3:33-4

Legislation, regulations governing, 21:5-6, 11, 22-3

Management, 36:20

Morale, 4:25-7, 34; 9:50; 21:18-9, 33-4; 36:22-3

Occupational job stress, factors, etc., 22:6, 25

Police information, access, Quebec, 36:8-9, 12-4

Psychological evaluation, performance prediction, 22:5-10, 13, 21-6, 29

Psychological support services, access, community practitioners, etc., 22:10-3, 15-6, 23, 27-30

Confidentiality, 22:31

Conflicts, 22:12-3

Group subculture affecting, 22:17-9, 28

Psychological training, selection, testing, 23:8-11, 14; 34:35

Cost-effectiveness, 23:7-8, 11, 13

Quebec employees, position, morale, 36:5-6, 10, 12-3

Recruitment

External, 36:8, 18

Promotions, 21:25-6; 31:5-6

Relocation counselling, 22:26-7

Royal Canadian Mounted Police grandfathered benefits, 21:24

Salaries, 21:23; 36:18

Security Intelligence Review Committee investigations, provisions, 21:25, 27

Security screening, 35:7-8

Selection

Methods, progress, 22:21; 35:8

Polygraph testing, 22:19-21; 35:8

Psychological testing, 23:8-11, 14; 34:35; 35:8

Sikh Canadians, 10:35, 39, 44-5

Skills, need, 28:14

Status, law enforcement, investigative duties, 4:8-9; 10:7, 17-9; 21:25, 27-8; 36:8-9, 12-5

Training, 31:5

Analytical skills, 23:8-9

Drop-out rate, 22:5

Transfers, Public Service, eligibility, 21:4, 6, 23-4

Unlawful conduct, provisions, reports, numbers, etc., 2:43; 3:12-4, 25-6, 32-6, 39; 15:23-4

Blais misleading Committee, 3:12, 15-6, 25

Committee request for information, SIRC response, 4:5-6

Complaints, numbers, 3:26

Criminal offence, 3:32-6

Disciplinary measures, internal securities system, 3:25-6

Inspector General involvement, 5:33-4

Privacy of individuals, protection, 4:5-6

Canadian Security Intelligence Service—Cont.**Members/employees—Cont.****Unlawful conduct, provisions, reports...—Cont.**

Reporting, whistle blowing, immunity provisions, 10:56; 21:33; 22:40, 53

Security Intelligence Review Committee informed, process, 5:34

See also Canadian Security Intelligence Service—Operations**Muslim Canadian community**

Individuals under investigation, 30:7-9

Participation, consultation, 30:7, 15

See also Canadian Security Intelligence Service—Intelligence gathering

Need, questioned, 9:26-7

Operations

Centralizing, national capital region, employee distribution, impact, etc., 36:6, 11, 14-5

Communication, 34:9

Management, structure, 3:6-7; 34:9

Multi-year operations plan, 4:32

National interest/international security, 9:7

Regional, 4:38

Security Intelligence Review Committee awareness, review, 4:37-8; 18:25

Structure, 2:10; 3:6; 34:9

Subcontracting, 10:23-4

Personal files

Complaint mechanism, 9:28-9, 32

Destruction/access, 31:11-2, 29

Callwood, June, case, 31:11-2

Exempt bank, 31:29

Need, 9:26, 33

Protection, Privacy Act, applications, etc., 23:36-7, 42-3; 29:32-3

Policy development, 3:8

Polygraph testing

Use, report, 34:35

See also Canadian Security Intelligence Service—Members

Powers, statutory, review, etc., 8:29-30; 10:52; 19:18

Progress, 14:5-6; 16:5

Provincial Attorneys General, relationship, 24:31

Provincial records, access, civil liberties affecting, Privacy Act application, etc., 9:26, 28, 31-2, 34

Public opinion, confidence, support, 8:10-5, 17-8, 20; 9:29; 25:25-6, 31

Public scrutiny, accountability, 2:9; 5:24

Regulatory scheme, 9:38, 48-9

Resources, 19:6, 18; 30:29

Review, 2:16; 8:29; 10:29; 9:38-9; 16:5-6; 18:5, 13, 22; 31:22-3; 34:15-6

Changes sought, 3:21

External forces, 10:31

Parliamentary, 2:26-7; 8:45-6; 18:32-3; 19:9; 28:6-7; 29:16-7; 32:14-5

Parliamentary Committee, 8:29, 40, 45-6; 9:23-4; 10:65-6; 11:16; 18:32-3; 19:9; 22:39, 41; 24:6-7, 23; 28:8; 29:17-8; 31:14; 32:15

Members, authority, pre-briefing, security clearances, proposing, 28:20; 29:17-8

Canadian Security Intelligence Service—Cont.
Review—Cont.

- Parliamentary five year review, 11:15-6; 19:5, 9; 22:35, 37-43; 23:21; 24:30, 35-6; 28:17, 19; 29:17-8; 30:30-1; 31:22; 32:19
- Parliamentary/SIRC, 4:22-3, 31-2; 9:49-50; 10:66; 18:32-3; 24:10-1, 22-3; 31:14; 34:16-7
- Role, 2:29-30, 35-6; 3:5-6, 18; 9:17; 10:7, 17-9; 26:12
 - Background, 9:10, 18
 - Operational/strategic analysis, 12:24-5
 - Protective, 10:45
- Royal Canadian Mounted Police, relationship, 2:9, 12, 19, 30; 3:11, 22; 7:10, 27; 9:8; 10:7-8, 17; 19:18; 20:7; 21:31; 22:53-4
 - Administration, function, 7:14
 - Criminal investigations, 7:20, 22-3
 - Criminal/security investigations, 2:34; 7:16; 31:6; 32:21-2
 - Information exchange, 7:13-4; 10:8; 19:16-7; 34:15, 25
 - Inspector General, equivalent, establishing, 10:9, 19, 22-3
 - Intelligence gathering, 7:18, 22; 10:8-9
 - Jurisdiction, conflicts, 19:7-8, 18
 - Law enforcement/intelligence gathering, 8:46-7
 - Liaison program, officers, role, 2:20, 30, 36; 3:11; 4:8; 7:10, 12-3
 - Mandate, 7:9, 21-2; 10:8-9; 19:6-7, 10
 - McDonald Commission (1984) report recommendations, 10:8-9, 19
 - Memorandum of understanding, 2:12-3, 18-9, 36; 7:10, 14
 - National Security Offences Investigation Unit, role, 10:8
 - Primacy, determining, 7:16-7; 10:9
 - Security clearances, 19:7
 - Security intelligence operations, background, 9:36-7, 50
 - Security risks, threat assessment, 7:23-4
 - Shared responsibility, 7:12
 - Solicitor General role, 2:30-1
 - Warrants, obtaining, 7:23
- See also* Canadian Security Intelligence Service—Members—Security intelligence
- Security intelligence, 2:17; 3:7-9, 19; 4:16; 7:8
 - Communications Security Establishment, relationship, 4:15; 6:18
 - National Defence Department, relationship, 4:15-6
 - Requirements accountability and control, 2:11; 30:19
 - Royal Canadian Mounted Police, relationship, 4:17; 7:7-13
 - Security Intelligence Review Committee role, 4:36-7
- See also* Canadian Security Intelligence Service—Intelligence gathering—Mandate
- Security Intelligence Review Committee, relationship, 31:4
 - Staff, 31:5, 32
- Solicitor General
 - Authority, 2:11, 29, 31-2; 3:7; 9:40, 52; 19:11; 26:27
 - Electronic surveillance, 26:18-9
 - Power of approval, direction, 2:11, 31
 - Responsibility, Members of Parliament, comparison, 19:22-3
- See also* Canadian Security Intelligence Service—Inspector General—Royal Canadian Mounted Police—Warrants
- Solicitor General/CSIS minister, proposed, responsibility, 9:23
- Solicitor General/other ministers, responsibility, advantages, etc., 14:24-5

Canadian Security Intelligence Service—Cont.

- Surveillance, intrusive, 8:22-3; 9:35; 14:13; 16:10; 19:14-5; 32:11-2
- Atwall case, 31:9-10, 14-5, 27
- Authority, legislation, "reasonable grounds", 8:22-4, 43-4
- Authorization, 31:10
- Electronic surveillance, 31:9
- Foreign-influenced activities, 8:23
- General public, 8:24-6
- Judicial review, warrants, 10:20-2; 34:28-9
- Mandate, relationship, 8:34; 11:12
- Monitoring, 8:39
- Pitfield report findings, 8:26-7
- Powers, 8:38-9; 19:8
- Security Intelligence Review Committee review, 10:19; 31:9
- Telewarrants, 26:23-4
- Use, abuse of powers, 10:20-2; 19:5
- Warrants, requirements, 10:54; 15:17-8; 26:18, 24-5
- Wiretaps, use, 10:38-9; 26:20-1
- Target Approval and Review Committee, role, 34:29-30
- Warrants
 - Infiltration operations, long-term warrants, judicial authorization, 10:10
 - Bassett letter, 10:10
 - Investigations, information gathered, used/destroyed, 3:24-5
- Issuing
 - Conditions, 34:26
 - Controls, 18:12, 21; 30:19; 34:18
 - Emergency warrants, etc., 15:6-7, 17-8; 16:25-6; 21:25; 30:20; 34:19; 36:15, 21
 - Revision, 30:20
- Numbers, 30:20
- Outstanding, renewal, conditions, 18:13, 19-2
- Preparation, approval, process, 2:38-9; 3:23-5; 6:5-6; 10:53; 34:26-7
- Review, judges, role, 18:12-3
- Short-term, non-renewable, proposal, 6:31
- Solicitor-client communication, 10:53; 34:26
- Solicitor General approval, 2:31, 38; 3:23-4; 6:5-6
- Statistics, SIRC analysis proposed, 18:12, 21-1
- Targets, 30:21
- Use, civil liberties, relationship, 18:11-2, 21
- See also* Canadian Security Intelligence Service—Inspector General—Royal Canadian Mounted Police—Surveillance
- See also* Air defence; Air India—Flight 182; Canadian Physicians for the Prevention of Nuclear War—Members; Canadian Police Information Centre; Civil liberties; Drug trafficking—Combatting; Economic community; Espionage, foreign; Expo 86; Foreign intelligence services; International relations—Intelligence; Immigrants—Landed immigrants—Nambia refugees; Jewish community—Threats; Marantz, Paul—References; National security—Royal Canadian Mounted Police—Threats; National security and security intelligence; Native people; Organizations appearing; Peace, political and labour groups; Public service—Labour unions—Psychological support; Racist groups; Security—

Canadian Security Intelligence Service—Cont.

See also Air defence; Air India—Flight...—Cont.

See also Canadian Security Intelligence...—Cont.

Internationally protected persons; Security Intelligence Review Committee—Members—Role; Sikh Canadian community—Foreign interference; Solicitor General Department—Deputy Solicitor General—Solicitor General Ministry; Terrorism—Combatting—Threats; Universities, campuses, etc.; University of Toronto; World Sikh Organization

Canadian Security Intelligence Service Act

Background, five year review, 2:7, 9

Canadian Jewish Congress position, background, 18:5

Czechoslovak Association of Canada review, 18:26

Historical background, passage, etc., 17:5-6; 19:4-5, 10-1

Implementation, 2:9; 14:5; 18:24-5

Ministerial direction, 2:14, 31

Provisions, transitional process, 2:9-10; 14:22

Representation, democratic rights/national security, 3:5-6, 11

Role, soundness, 2:8, 15; 3:21-2; 10:5, 31; 9:7, 37-8

See also Canadian Security Intelligence Service—Inspector General; Medical records—Protection; Solicitor-client privilege; Solicitor General Department—Deputy Solicitor General—Solicitor General Ministry Secretariat

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act

Amending, SIRC recommendations, 3:31; 4:5; 14:6-9, 21

Compliance, Criminal Code, Canada Evidence Act, 15:26-7

Comprehensive review, Committee study, 2:7-44; 3:5-39;

4:4-41; 5:4-36; 6:4-32; 7:5-30; 8:5-51; 9:5-54; 10:5-68;

11:4-20; 12:4-25; 13:4-26; 14:5-29; 15:5-27; 16:4-31;

17:4-29; 18:4-36; 19:4-32; 20:4-16; 21:4-37; 22:5-55;

23:4-47; 24:4-37; 25:4-36; 26:6-27; 27:5-22; 28:4-21;

29:4-34; 30:5-31; 31:4-32; 32:4-27; 33:4-31; 34:5-36;

35:4-21; 36:5-23

Government interdepartmental response committee, role, 6:11, 13, 16

In camera meetings, 1:7; 2:3-5; 7:3; 27:3-4; 36:3; 37:226-9

Necessity, 1:9-12

Reporting, agreement, 1:8-9

See also Orders of References; Reports to House

Establishment, Canadian Bar Association, involvement, 15:5

Parliamentary review, secrecy, Parliamentary privilege, implications, etc., 1:8, 11, 13-4

Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick *see* Organizations appearing**Charters, David (Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick)**

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 12:4-9, 15-25

Chawla, Attar Singh (World Sikh Organization)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 10:38-41, 45, 47

Cherniak, Hon. Saul (Security Intelligence Review Committee)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 4:10, 12, 29, 38

Chiarelli case *see* Immigration—Security screening

Citizens

Reputation, review system, 9:22

See also Civil liberties; Native people—Canadian citizens

Civil liberties, 8:37

Canadian Security Intelligence Service

Impact, 24:29, 36-7

Relationship, 30:16

See also Civil liberties—Public opinion

Citizen/visitor/resident, rights, 8:32

Monitoring, 9:51

Public, informing, 8:16

Public opinion, Social Sciences and Humanities Research

Council study (1987) findings, 8:5-6, 18

Anglophone/francophone/ethnic background respondents, 8:18-9

General public/decision makers, 8:6-9, 16

Police officers, CSIS officers respondents, 8:19

Royal Canadian Mounted Police officers respondents, 8:19-20

See also Canadian Security Intelligence Service *passim*; National security; Security intelligence; Surveillance, intrusive; Terrorism—Combatting

Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police *see* Organizations appearing**Committee**

Authority, 2:25

Correspondence, Bassett letter, availability, translation pending, 10:13

Mandate, 1:8; 9:51

See also Committee—Members

Members

Briefing, national security threats, 10:3

Rights and privileges, access to information restrictions, affecting Committee mandate, witnesses withholding information, etc., 2:16-8, 22-4, 34-5, 40-1; 3:11-2; 4:7-8, 13; 5:17-20, 25-7; 6:12-5, 19-23; 9:11, 13, 16, 19; 28:10; 29:28

Committee powers, production of documents, calling witnesses by subpoena, use, 2:24-5; 5:18

Other countries, comparison, 2:40-1

Secrecy, 9:13-6

Strategy, 6:22-3

Membership, 1:8

Travel

Consideration, 1:21

Vancouver, B.C.

Authorization, 14:3

Budget, 15:3

Meetings, 22:3-4; 23:3; 24:3; 25:3

Washington, D.C.

Authorization, seeking, 10:3

Consideration, 1:14-5, 20-1

Mandate, 9:53

Scheduling, 9:53-4

See also Canadian Security Intelligence Service—Members; Procedure and Committee business; Royal Canadian Mounted Police—Special emergency response team; Solicitor General Department—Deputy Solicitor General

Committee studies and inquiries

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, 2:7-44; 3:5-39; 4:4-41; 5:4-36; 6:4-32; 7:5-30; 8:5-51; 9:5-54; 10:5-68; 11:4-20; 12:4-25; 13:4-26; 14:5-29; 15:5-27; 16:4-31; 17:4-29; 18:4-36; 19:4-32; 20:4-16; 21:4-37; 22:5-55; 23:4-47; 24:4-37; 25:4-36; 26:6-27; 27:4-22; 28:4-21; 29:4-34; 30:5-31; 31:4-32; 32:4-27; 33:4-31; 34:5-36; 35:4-21; 36:5-23

In camera meetings, 1:7; 2:3-5; 7:3; 27:3-4; 36:3; 37:226-9

Communications Security Establishment**Accountability**

Control agency, 19:25-6

Mandate, 7:14-5, 24; 9:8-11; 27:13-6, 21

National Defence Minister, 27:21

Co-operation, other countries, 19:26**Employees, morale, 21:18****Information, analysis, United States relationship, etc., 29:20-2****Mandate, 27:11-3, 19; 32:13-4**

Intelligence gathering activities, 27:9-13, 21; 29:21-2

Surveillance operations, 16:10-4; 19:26-7

See also Communications Security Establishment—Accountability

Monitoring capabilities, 9:9; 21:5

See also Cabinet Committee on Security and Intelligence; Canadian Security Intelligence Service—Security intelligence; Security Intelligence Review Committee

Communists *see* Subversive activities—Defining**Computer crime *see* National security—Crime****Conflict of interest *see* Canadian Security Intelligence Service—Inspector General****Conspiracy**

Criminal offence, 7:21

Copeland, Paul D. (Ontario Law Union Security Collective)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 31:8-12, 14-6, 18-21, 24-9

Corn, George (Czechoslovak Association of Canada)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 18:23-4, 29

Correspondence *see* Committee; Procedure and Committee business**Crelinsten, Ronald (Criminology Department, University of Ottawa)**

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 12:9-17, 19-25

Crime *see* National security**Crime prevention *see* Royal Canadian Mounted Police—Mandate****Criminal Code**

Historical background, reform, 26:7

See also Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences act—Compliance; National security

Criminal intelligence *see* Canadian Security Intelligence Service—Intelligence gathering; Royal Canadian Mounted Police; Security intelligence

Criminal investigations *see* Canadian Security Intelligence Service—Royal Canadian Mounted Police

Criminal justice system *see* National security

Criminal offence *see* Canadian Security Intelligence Service—Members; Conspiracy; National security—Crime

Criminology Department, University of Ottawa *see* Appendices; Organizations appearing

CSIS *see* Canadian Security Intelligence Service

CSIS Employees' Association

Mandate, representations, structure, 21:20-1, 29

See also Organizations appearing

CSIS Employees' Association (Quebec Region)

Background, representation, 36:9-10, 17

See also Organizations appearing

Cummins, P.M. (Royal Canadian Mounted Police)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 7:14

Czechoslovak Association of Canada

Establishment, mandate, 18:23-4

See also Canadian Security Intelligence Service Act; Organizations appearing

Czechoslovakia

Trends, democracy, freedom, promoting, 18:24, 34

Democracy *see* Czechoslovakia**Deputy Solicitor General *see* Solicitor General Department****Diplomats, foreign *see* Security—Internationally protected persons****Documents *see* Appendices; Committee—Members; Procedure and Committee business****Drug trafficking****Combatting**

Canadian Security Intelligence Service involvement, 7:25

International role, 11:17-8, 23

Royal Canadian Mounted Police role, 7:24-5

International role, 11:18

Resources, 7:25

United States involvement, 7:25-6

Narco-terrorism, drug lords power, etc., 30:27

See also National security—Crime—Threats

Eastern Europe

Economic conditions, 33:12-4

Political situation, 25:13, 19-20; 33:5-6, 17-8; 34:7

Security intelligence network, espionage, 33:4, 16-7, 30

See also Foreign intelligence services—Operating in Canada; International relations—Intelligence; Terrorism

Eastern Europe and Soviet Union

Military presence, 33:5, 24-5

Relationship, 33:13, 19-21

Security service, 33:9

Eastern Europe and Soviet Union—Cont.

Warsaw Pact, strength, 33:4-6, 19, 27

Economic community

Threats, CSIS role, 18:28

See also International relations—Trade

Economic conditions *see* Eastern Europe; Soviet Union

Economic crime *see* National security—Crime

Economic information *see* National security—Threat

Economy

Free market system/government intervention, 30:25

El Salvador Information Office, Vancouver, B.C.

Royal Canadian Mounted Police National Security Investigations Directorate investigation, 17:7-8

El Salvadoran groups

Surveillance, 7:19

Elcock, Ward P.D. (Privy Council Office)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 27:5-21

Elections *see* Political candidates

Electronic surveillance *see* Canadian Security Intelligence Service—Solicitor General—Surveillance, intrusive

Employment equity *see* Security Intelligence Review Committee

Environment *see* National security—Threats; Soviet Union

Epidemics *see* National security—Threats

Erasmus, Georges (Assembly of First Nations)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 13:4-26

Espionage, foreign

Canadian Security Intelligence Service surveillance, policy, 10:59-60

Trends, implications, 12:6

Definition, 24:16

See also Eastern Europe—Security; National security—Threats

Ethnic communities

Foreign powers, influencing, harassing, 2:8, 41-3

Protection, 10:25

Ethnic minorities

Nationalism, threat, 18:27

Racism, combatting, etc., 18:7-8

Extremist racist groups, United States, relationship, 18:8

See also Canadian Security Intelligence Service—Members; Civil liberties—Public opinion; National security—Threats; Royal Canadian Mounted Police—Members; Security Intelligence Review Committee—Members

Expo 86, Vancouver, B.C.

Security, Canadian Security Intelligence Service role, 4:38-9

External Affairs Department

Intelligence gathering operations, 27:9-11

See also National security and security intelligence—Canadian Security Intelligence Service; Security intelligence—Analysis

External affairs policy

Developing, 25:18-9

Family violence *see* National security—Threats

Farson, Stuart (Committee Researcher)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 8:19; 10:23; 15:26-7; 17:27; 23:13-4, 46; 24:22; 25:20; 31:29-32; 32:27; 36:23

Federal Court Act *see* Security clearances—Assessments

Fic, Victor M. (Czechoslovak Association of Canada)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 18:24-35

fifth estate *see* Immigrants—Nambia refugees

Fletcher, Joseph (University of Toronto—Individual presentation)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 8:5-21

Foreign intelligence service

Canadian

Agency, establishing, 15:23; 16:6

Public opinion, 25:35-6

Role, 25:33-5

Operating in Canada

Canadian Security Intelligence Service

Role, 4:18-9; 20:8

Relationship, agreements, international co-operation, etc., 2:38; 25:9

Eastern Europe, Soviet Union, 14:9, 17-8, 27-8; 16:28-9; 18:34-5

Science and technology collection, 3:19-20

Monitoring, 16:11

South Africa, 4:18-9

Soviet Union operations, 11:13-4

Threat, protection, 2:8, 13; 4:19; 14:9; 18:35; 19:19

Other countries, 11:10-1

Reducing, agreements, 14:28-9

See also Canadian Security Intelligence Service

Foreign interference

Influence, 12:6

Frecker, John (Law Reform Commission of Canada)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 26:12, 16, 22-27

Freedom of information *see* Access to information

Gaertner, Brenda (British Columbia Law Union)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 23:15-6, 26-30

Gauthier, Hon. Paule (Security Intelligence Review Committee)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 4:17, 27

Gibson, Paul (CSIS Employees' Association)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 21:20-36

Gill, Karnail Singh (World Sikh Organization)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 10:24-47

Glasnost *see* International relations—Intelligence activities**Glen, Ian** (Solicitor General Department)

References, *in camera* meetings, 2:3

Goose Bay, Labrador *see* Air defence**Gorbachev, Mikhail** *see* Soviet Union—Political**Gore, Tom** (Victoria Civil Liberties Association)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 24:28-37

Gorlick, Brian (Committee researcher)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 29:32; 31:27-9

Gosse, Richard (Royal Canadian Mounted Police)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 17:4-29

References

Background, 17:4-5

Former Inspector General, CSIS, 17:3-4, 6, 19

Public Complaints Commissioner, RCMP, functions, 17:8

Government

Secrecy, 9:14-5; 29:7-8, 12

Government departments, agencies *see* Security intelligence**Government departments appearing** *see* Organizations appearing**Greyhound bus** *see* Hijacking/hostage-taking incident**Griffiths, Frank** (Individual presentation; University of Toronto)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 33:6-12, 15-6, 18, 21-3, 25-6, 28-9

Gyali case *see* Immigration—Security screening**Handfield, François** (Law Reform Commission of Canada)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 26:11-5, 17-21

Health *see* National security—Threats**Hijacking/hostage-taking incident**

Apr. 7/89, Greyhound bus incident, Parliament Hill, security, Quebec Provincial Police/RCMP communication, 9:14-5, 52-3

Homosexuality *see* Security clearance—Assessments**Horner, Bob** (PC—Mississauga West)

Canadian Security Intelligence Service, 2:35-6

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 2:32, 34-6

Committee, 2:34-5

Procedure and Committee business

Agenda, 1:19

Organization meeting, 1:15, 19-20

Questioning of witnesses, 2:32

Witnesses, 2:34-5

References, *in camera* meetings, 1:7; 2:3

Hostage-taking incident *see* Hijacking/hostage-taking incident**Human rights** *see* India; Intelligence information—Information exchange**Immigrants**

Landed immigrants, CSIS surveillance subjects, SIRC reviewing, 18:12, 20-1

Nambia refugees case, alleged involvement with South Africa, CSIS denying clearance, *fifth estate* program revealing, 10:49, 57-8, 67

See also Security clearances

Immigration

Security screening, deportation appeals, 31:23-4

Chiarelli case, RCMP involvement, etc., 24:11-2, 27-8; 31:16, 18, 27-8

Gyali case, 31:10-1, 19

In camera meetings *see* Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act—Comprehensive review; Procedure and Committee business**In Flux, But Not in Crisis** *see* Report to House**India**

Central Bureau of Investigation, RCMP, relationship, 7:28-9

Human rights, 10:26-7

Indian Intelligence Service

Activities, 20:8, 14-5

See also Air India—Flight 182; Sikh Canadian community

See also Canada-India relations; Sikh Canadian community—Foreign interference

Indigenous languages *see* Native people**Industrial espionage** *see* Canadian Security Intelligence Service—International activities; International relations—Intelligence activities; National security—Threats**Informants**

Credibility, assessment, 23:7, 10

See also Canadian Security Intelligence Service; Information gathering

Information

Foreign, investigation, 24:30, 33-5

Information—Cont.

Sharing, foreign countries, implications, 23:27, 36

See also Access to information; Canadian Security Intelligence Service; Communications Security Establishment; National security information

Information Commissioner *see* Canadian Security Intelligence Service—Files

Information gathering

Informants, use, 8:50

Inkster, Norman D. (Royal Canadian Mounted Police)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 7:5-30

Innu *see* Air defence

Inquiries *see* Committee studies and inquiries

Inspector General *see* Canadian Security Intelligence Service

Intelligence activities *see* Australia

Intelligence Advisory Committee

Role, 12:21; 27:6

Royal Canadian Mounted Police participation, 7:26

Security Intelligence Review Committee, relationship, 16:23-4

See also Canadian Security Intelligence Service—Inspector General

Intelligence gathering *see* Canadian Security Intelligence Service; Communications Security Establishment; External Affairs Department; National Defence Department; Universities, campuses, etc.

Intelligence gathering agencies

Centralizing, 10:43-4; 11:19-20

Effectiveness, 27:19-20

Monitoring, 29:30-2

Control agency, establishing, 19:25; 28:16

External review, 7:18

National assessments groups, establishing, 11:19

Participants, 27:7-8

Interdepartmental Committee on Security and Intelligence

Mandate, participants, 6:16-7; 27:8-9

International peace and security

Threats, public perception, 25:23-4

See also National security—Threats

International relations

Canada role, 25:25

Intelligence activities, Eastern Europe, reform, Soviet Union glasnost, perestroika, changes, effects, etc., 3:19; 25:4-6, 12-3, 18; 29:4; 30:17-8; 33:18, 21-2, 27-30; 34:8

Arms control, 25:12

Canadian Security Intelligence Service, 25:6, 11-2, 17; 29:5; 33:28-9; 34:8

Industrial espionage, 25:12

KGB, 25:10-1, 14, 17; 29:5; 30:17-9; 33:11, 21-2

United States, 30:19

International security, Soviet threat, diminished, 25:4-6, 17; 33:9, 12

Public opinion, 25:22-3

International relations—Cont.

Soviet Union—United States, 25:24-5

Trade trends, changes, economic communities developing, implications, 18:27, 35

Internationally protected persons *see* Security

Islamic Propagation Centre

Background, objectives, membership, 30:11-2

See also Canadian Security Intelligence Service;

Organizations appearing; Royal Canadian Mounted Police

Italy

Subversive activity, 11:6-8

Canadian investigation, 11:12

Jacques, Carole (PC—Mercier)

Procedure and Committee business, organization meeting, 1:19

Jelly, Stephen (Public Service Alliance of Canada)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 21:9

Jennings, John R.R. (Canadian Bar Association)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 15:5-9, 14, 19-20, 27

Jewish community

Security and intelligence operations of other countries, effects, 18:15

Terrorist threats, 18:9

Threats, anti-Semitism, occurrence, incidents, protections, CSIS involvement, monitoring, 18:6-9, 20; 32:22

Judges *see* Canadian Security Intelligence Service—Warrants

Kaplan, Hon. Bob (L—York Centre)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 19:4-32

References

Former Solicitor General, 19:3

In camera meetings, 2:4

Kashmeri, Zuhair *see* Appendices—McAndrew; Sikh Canadian community—Foreign interference

Kavchak, Andrew (Individual presentation)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 30:15-31

Kealey, Greg (Individual presentation; Memorial University)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 29:7-13, 16-20, 24-5, 27-8, 32-3

Kelly, Hon. Senator Michael (PC—Port Severn; Individual presentation)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 9:36-53

KGB *see* International relations—Intelligence activities; Soviet Union—Political

- Kramer, Ed** (Individual presentation; Royal Canadian Mounted Police)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 22:12-3, 17-20, 23-4, 26, 28, 30-1
- La Vérendrye Park** *see* Native people—Lands
- Labour groups** *see* Peace, political and labour groups
- Labour relations** *see* Canadian Security Intelligence Service—Members
- Labour unions** *see* Public Service
- Labrador** *see* Air defence—Low-level flights; Native groups—Canadian Security Intelligence Service
- Lahey, James** (Solicitor General Department)
References, *in camera* meetings, 2:3
- Land claims** *see* National security—Threat; Native people
- Law Reform Commission of Canada**
Mandate, 26:7
See also National security—Defining; Organizations appearing
- Lawyers** *see* Canadian Security Intelligence Service
- Lee, Derek** (L—Scarborough—Rouge River)
Air defence, 13:14
Air India, 4:9-11; 20:10
Cabinet Committee on Security and Intelligence, 28:4-5
Canada-Soviet Union relations, 33:14-5
Canadian Physicians for the Prevention of Nuclear War, 23:40-1
Canadian Security Intelligence Service, 2:33-4; 3:28-9; 4:8, 12; 5:10-3, 35; 6:31; 7:12-5; 8:29-30; 9:31-2, 47; 10:13-4, 56; 14:12-3; 15:10-1; 16:11-2; 18:14-5; 21:27-8, 33-4; 22:15, 41; 23:7; 24:10-1, 24-6, 33; 25:8-9; 28:5, 7; 29:16; 30:20-1; 31:12-4; 32:15, 17-8; 34:16-9; 36:13-5
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 2:33-4; 3:26-9; 4:8-12; 5:10-3, 18-9, 35-6; 6:9-11, 30-1; 7:5, 11-5; 8:11-2, 29-33; 9:9-12, 30-2, 46-7; 10:13-7, 33-5, 55-7; 11:9-11; 12:15-7; 13:12-6, 24-6; 14:10-3; 15:8-11; 16:8-12, 18; 18:14-5; 20:9-11; 21:19, 27-8, 33-4; 22:13-5, 40-1, 44; 23:7, 25-8, 40-1, 46-7; 24:9-11, 24-6, 32-3; 25:6-9, 30-1; 26:12-7, 25-7; 27:7-12; 28:4-7; 29:14-6, 33-4; 30:20-1; 31:12-6, 23-5; 32:15-9; 33:11, 14-5; 34:16-9; 35:18-9; 36:13-6, 23
Civil liberties, 8:32
Committee, 1:14-5; 9:11
Communications Security Establishment, 9:9-10; 16:10; 27:9-12
External Affairs Department, 27:10
Foreign intelligence services, 11:10-1; 16:11
Immigration, 3:26-8; 31:23-4
Information, 23:27
Intelligence gathering agencies, 27:7-8
Intelligence information, 10:33-4
Interdepartmental Committee on Security and Intelligence, 27:8-9
Jewish community, 18:15
- Lee, Derek—Cont.**
National security, 7:13; 8:31-3; 10:56; 11:9, 11; 12:15-7; 16:12; 22:44; 23:25-7, 41; 25:6-8, 30-1; 26:12, 15-7; 29:14-6; 31:15-6, 24
National security and security intelligence, 16:8-9; 20:10
Native people, 13:12-5, 24-5
Procedure and committee business
 Agenda, M., 1:21
 Briefs, M., 23:47
 Conferences, M., 1:21
 Documents, 5:35-6; 7:14
 M., 16:18
 Equipment, 1:22
 Information, 7:15
 Meetings, M., 7:5
 Organization meeting, 1:14-6, 21-2
 Slide presentation, M., 13:26
 Staff, M., 21:19
 Witnesses, 5:18-9; 29:33-4
Public Service, 22:14
References, *in camera* meetings, 1:7; 2:3-4; 3:3; 7:3; 8:3; 9:3; 10:3; 14:3; 15:3; 22:3; 26:3-4; 27:3-4; 30:3-4; 34:3; 36:3; 37:226-8
Royal Canadian Mounted Police, 7:13
Security clearances, 9:30-1; 24:32-3; 32:16-7; 35:18-9
Security intelligence, 8:30; 9:46
Security Intelligence Review Committee, 4:11; 6:10; 9:12; 14:11; 24:10; 28:6; 29:16
Sikh Canadian community, 10:33-4; 20:9-11
Sikh Professional Association of Canada, 20:9
Solicitor-client privilege, 15:8-10
Solicitor General Department, 6:9, 30-1
Soviet Union, 33:11
Subversive activities, 11:11
Surveillance, intrusive, 26:14-5, 25
Terrorism, 6:10-1; 7:11
University of Toronto, 32:18
Wiretapping, 8:11-2
- Levesque, Jacques** (Individual presentation; Université of Montréal)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 33:4-6, 13-4, 16-21, 23-5, 27, 29-30
- Linden, Justice Allen M.** (Law Reform Commission of Canada)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 26:6-17, 19-21, 23-7
- Littlechild, Willie** (PC—Wetaskiwin)
Canadian Security Intelligence Service, 2:36-8; 4:33-6; 5:30-1; 6:31; 7:21-3; 8:45-7; 9:23; 10:42, 44-5, 66; 15:21-4; 16:25-6; 17:22-4; 19:16-8; 22:21-4, 31, 53; 24:21
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 2:36-8, 44; 3:30-1; 4:33-6, 40-1; 5:30-1; 6:30-1; 7:21-3; 8:45-7; 9:22-3, 52; 10:42-6, 61-3, 66; 12:22-4; 13:22-4; 15:21-4; 16:25-6; 17:22-5; 19:16-9; 20:14-5; 22:21-4, 31, 53-4; 23:12-3, 33-4, 44-6; 24:20-1, 27; 25:17; 29:28; 33:24-6
Citizens, 9:22
Eastern Europe and Soviet Union, 33:24
India, 20:14-5

Littlechild, Willie—Cont.

Intelligence gathering agencies, 10:43
 International relations, 25:17
 Medical records, 23:46
 National security, 2:37; 3:30-1; 8:47; 9:22; 16:25; 19:18; 23:44-5; 24:20
 National security and security intelligence, 23:34
 Native people, 13:22-3
 Police forces, 23:12-3
 Procedure and Committee business, staff, M., 4:41
 References, *in camera* meetings, 2:3-4; 3:3; 7:3; 8:3; 9:3; 10:3; 15:3; 26:3-4; 27:3-4; 30:3; 34:3; 36:3; 37:226-7, 229
 Royal Canadian Mounted Police, 17:25
 Security clearances, 2:44; 23:33; 24:27
 Security intelligence, 10:44; 29:28; 33:25-6
 Security Intelligence Review Committee, 9:52; 22:53-4
 Sikh Canadian community, 10:43
 Solicitor General Department, 6:30; 17:25
 Universities, campuses, etc., 10:61-2
 World Sikh Organization, 10:46

Low-level flights *see* Air defence**Mackenzie Institute** *see* Organizations appearing**Marantz, Paul** (Individual presentation; University of British Columbia)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 25:4-21
 References, expertise, CSIS involvement, 25:9-10, 15-6

Marentette, Bernard (CSIS Employees' Association (Quebec Region))

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 36:5-23

Marxist ideology

Subversive, surveillance, need, 30:24-5

Marxists *see* Subversive activities—Defining**McAndrew, Brian** *see* Appendices; Sikh Canadian community—Foreign interference**McDonald Commission** (1984) *see* Canadian Security Intelligence Service—Accountability—Royal Canadian Mounted Police; National security—Threats; Royal Canadian Mounted Police—Security functions**McGee, Hon. Frank** (Security Intelligence Review Committee)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 4:21-4, 33, 37, 39-40

McLean, Peter (Individual presentation; University of British Columbia)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 22:5-10, 14, 19-25, 28-9

Medical records

Protection, 23:42-3, 46
 Canadian Security Intelligence Service Act provisions, 19:15

Members of Parliament *see* Canadian Security Intelligence Service—Files—Solicitor General**Memorial University** *see* Organizations appearing**Military intelligence** *see* National Defence Department**Ministers** *see* Cabinet Ministers**Morden, Reid** (Canadian Security Intelligence Service)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 3:5-14, 16-39; 34:6-36

References

In camera meetings, 2:4
 Information, withholding, 3:11-2

Munton, Don (Individual presentation; University of British Columbia)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 25:22-36

Muslim Canadian community

Backgrounds, investigations, 30:6, 8, 15
 International events stigmatizing, 30:6-7
 Numbers, 30:5

See also Canadian Security Intelligence Service; Royal Canadian Mounted Police—Investigations

Nambian refugees *see* Immigrants**National capital region** *see* Canadian Security Intelligence Service—Operations**National Defence Department**

Intelligence gathering operations, 27:10

Military intelligence files, 10:56

See also Canadian Security Intelligence Service—Security intelligence; Communications Security Establishment—Accountability; Security intelligence—Analysis; Universities, campuses, etc.—Intelligence gathering

National security

Civil liberties, balance, relationship, 2:7; 8:47-8; 9:26; 10:50; 15:6; 16:5, 15; 17:19; 18:5; 22:32-3, 36; 23:15-6, 25, 32; 26:16-7; 30:19, 26; 31:16, 25; 12:22, 25

Crime, provisions, 12:6-7; 26:8-9

Computer crime, 12:6-7

Criminal/security offences, 26:20-1

Drug trafficking, 12:7

Economic crime, 12:7; 23:36

Treason, 26:8-9, 11

Criminal Code, provisions, 26:8

Criminal justice system, 12:14

Defining, 12:4-5; 24:13, 20-1

Law Reform Commission of Canada recommendations, 2:6:10

Democratic system, integrity, 2:28; 3:30

Economic conditions, impact, 12:7

Government role, 3:31

Historical background, 26:8

International disputes, war, impact, 12:5

International responsibility, 12:5; 22:44

Jurisdiction, 9:6

Pacific Rim countries, relationship, 18:27

Priorities, 1980s/1990s, 19:18-9

Protection, controlling, 9:5, 7, 22-3; 12:10, 13; 26:15-6

National security—Cont.

Quebec

Role, historical background, etc., **32:20**

See also National security—Threats

Royal Canadian Mounted Police/Canadian Security Intelligence Service role, **7:8, 13; 24:25; 25:8**

Security information, evidence before courts, protecting, Canada Evidence Act addressing, rights of accused person, relationship, **4:7; 31:27-8**

Society, protection, **2:28; 3:30; 26:12**

Threats, **2:27-8; 3:37-8; 12:8; 19:19, 26**

Activities, exemptions, **18:25**

Assessing, defining, **12:15-7; 14:17; 16:12, 14-5; 23:18-20, 25-7, 38; 25:6-7, 30; 26:10-1; 31:15-6**

Canadian Charter of Rights and Freedoms provisions, **23:31-2; 26:16; 31:15**

Canadian Security Intelligence Service Inspector General study, **17:8-9**

Community, family violence, **23:36**

Criminal offences, unlawful activities, **23:20, 29, 31-2; 31:21**

Criminal/security offences, CSIS/RCMP handling, **18:28-9; 23:32, 44-5; 25:25; 26:17-8; 32:20-1**

Drug trafficking, **18:27-8; 23:44-5; 24:20-2**

Economic threats, **18:27-8; 25:23; 26:11**

Environmental crime, implications, **12:7; 16:12**

Environmental threat, **23:36; 25:23, 30; 33:10, 21-2, 25-6, 28**

Espionage, **25:32; 26:11-2**

Ethnic minorities, **12:17; 25:8**

Foreign activities, **10:28; 11:9-11; 19:19-20; 23:19, 21, 28-31; 24:14; 25:7**

Global scale, **12:8; 23:25-6**

Handling, **10:28; 12:8**

Health, epidemics, implications, **12:7**

Internal, **25:7-8**

International peace and stability, **2:29**

Investigating, criminal standard, **8:31-3**

Magnitude, **30:19**

McDonald Commission (1984) recommendations, **32:6-8**

Military threat, **25:23**

Native people, land claims, **2:37-8**

Pluralistic society, **19:19**

Political, **23:38**

Political, military, criminal thresholds, **12:11-3**

Potential, **12:11-2, 17-8; 28:16**

Public property, industrial espionage, economic, scientific, high tech information, protection, **2:28-9; 3:10, 30; 24:13-5; 26:11; 31:21; 32:26; 33:28, 30**

Public opinion, **25:30-3**

Security-related offences, **12:23**

Subversive activities, **19:27, 31-2; 25:32; 26:16; 29:6-7; 31:24-6**

Quebec potential, **29:7**

Terrorism, **18:27-8; 19:19; 23:25-6; 25:7; 29:5; 32:8, 21**

Wiretapping, provisions, **8:33; 23:30-1**

See also Committee—Members; Racist groups

National security—Cont.

Threats to security, definition, legislation addressing, **2:13-4, 21-2; 10:28, 56-7; 11:9, 11, 13-5; 14:8, 16; 15:12-3, 20-1; 16:5, 12, 14-5, 25-6, 29-30; 18:6, 24; 19:29; 22:55; 23:17-21; 24:15-6, 20-1; 23:17-21; 24:15-6, 20-1; 29:6-7, 14-6, 23; 30:13; 31:6, 15-6; 32:6-8, 20-1**

Advocacy, protest, dissent, **23:17-9; 29:14**

Domestic subversion, **18:6, 16**

Foreign influenced/foreign directed activities, **32:25-6**

Solicitor General consultation, **2:21-2; 19:29**

Subversive activities, **19:27-9, 31-2; 30:13**

Protection of technology, **10:61**

Violence, predicting, **8:49-50**

See also Canadian Security Intelligence Service Act—Mandate; Royal Canadian Mounted Police—Mandate

National security and security intelligence

Agencies, government departments involved

Operations, mandate, **4:15-6; 16:16-7; 27:5, 8**

Parliamentary oversight committee, establishing, **23:22**

Review, monitoring, **32:26-7**

Security Intelligence Review Committee overview role, **32:14**

Structure of accountability, **27:6-7**

Canadian Security Intelligence Service/External Affairs Department, relationship, **20:10-2**

Canadian Security Intelligence Service *see* National security and security intelligence—National assessments

Historical background, **23:16-7**

National assessments organization, Australia example, etc., establishing, **9:8; 12:16, 19-22, 24-5; 14:10, 13, 25-6; 16:6, 22-3; 19:29-30; 20:10; 24:6-7, 18-9; 25:19; 28:18; 32:27**

Canadian Security Intelligence Service, relationship, **12:20; 24:6**

Security Intelligence Review Committee, role, **24:18**

Organization, reporting structure, **16:8-9**

Public perception, education, **23:34**

National security information

Classified, defining, **26:12-3, 23**

Leaking, **26:9**

National Security Investigations Directorate *see* Royal Canadian Mounted Police

Native people

Assimilation, **13:6**

Canadian citizens, **13:14-5**

Canadian Security Intelligence Service surveillance, **3:18; 13:7, 9-10, 12-4, 16-8, 20, 22-4, 26**

Innu groups, Labrador, **4:17-8, 39; 6:29-30**

Native extremism inquiry, **13:13-4, 24; 34:21-2, 24, 34-5**

Security Intelligence Review Committee involvement, **13:18-9, 21-2, 25**

Solicitor General role, **6:29-30**

Dene nation, surveillance, infiltration, **13:6-7, 9-10, 16**

Extremism, SIRC report, **24:26**

Indigenous languages, recognition, **13:6**

Land claims

Demonstrations, investigations, etc., **13:7-8, 22-3**

Negotiating, **13:5, 8**

See also National security—Threats

Native people—Cont.

- Lands, use, parks, natural resource development, 13:5
- La Vérendrye Park, Que., 13:7
- Laws, rights, control, 13:11
- Royal Canadian Mounted Police surveillance, harassment, 1970s, 13:4-7, 9-10, 12-7
- Informants, 13:5-6
- Security threat, 13:11-2, 22
- Surveillance, wiretapping, 13:10, 12-3, 15-6, 18-9, 21
- See also* National security—Threats

Natural resources *see* Native people—Lands**New Democratic Party**

- Quebec, subversion threat, 30:23

Nunziata, John (L—York South—Weston)

- Canadian Security Intelligence Service, 2:16-9; 3:12-6, 32-6
- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act, 1:9-10, 12-4
- Comprehensive review, Committee study, 2:16-20, 23-5, 32, 41-2, 44; 3:11-6, 31-6; 6:14-5, 22-5, 31
- Committee, 1:21; 2:16-7, 24-5; 3:11-2; 6:14-5, 22-3
- Ethnic communities, 2:41-2
- Procedure and Committee business
 - Advertising for submissions, 1:20
 - Agenda, 1:19
 - Agenda and procedure subcommittee, 1:17-8
 - Business meeting, 2:44
 - Documents, 3:34
 - Equipment, 1:22
 - In camera* meetings, 1:9; 3:31-2
 - Minister, 3:12, 15
 - Organization meeting, 1:9-10, 12-7, 19, 21-2
 - Printing, M. (O'Kurley), 1:16
 - Questioning of witnesses, 2:32
 - Vice-Chairman, M., 1:15
 - Witnesses, 2:16-8, 24-5; 3:11-2; 6:14-5, 22-3
- References, *in camera* meetings, 1:7; 2:3, 5; 3:3; 7:3; 8:3
- Security clearances, 2:17-8
- Solicitor General Department, 6:24-5

Official languages *see* Bilingualism; Canadian Security Intelligence Service—Bilingualism—Files—Members**Official Secrets Act**

- Use, effectiveness, 19:27-8

Ontario Law Union Security Collective

- Background, 31:8
- See also* Appendices; Organizations appearing

Open Skies Conference

- Agreement, 14:27-8; 16:28

Orders of Reference, 1:3**Organization meeting** *see* Procedure and Committee business**Organizations appearing**

- Assembly of First Nations, 13:4-26
- British Columbia Civil Liberties Association, 22:32-55
- British Columbia Law Union, 23:15-24, 26-35
- Canadian Association of University Teachers, 10:47-67
- Canadian Bar Association, 15:5-14, 16-27
- Canadian Civil Liberties Association, 8:21-41, 43-51

Organizations appearing—Cont.

- Canadian Civil Liberties Federation, 9:25-36
- Canadian Employment and Immigration Commission, 35:4, 6-10, 17
- Canadian Jewish Congress, 18:4-23
- Canadian Physicians for the Prevention of Nuclear War, 23:35-47
- Canadian Security Intelligence Service, 2:4; 3:5-14, 16-39; 34:6-36; 35:6-13, 15-20
- Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick, 12:4-9, 15-25
- Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, 2:5
- Criminology Department, University of Ottawa, 12:9-17, 19-25
- CSIS Employees' Association, 21:20-36
- CSIS Employees' Association (Quebec Region), 36:5-23
- Czechoslovak Association of Canada, 18:23-35
- Islamic Propagation Centre, 30:7-15
- Law Reform Commission of Canada, 26:6-27
- Mackenzie Institute, 11:4-20
- Memorial University, 29:7-13, 16-20, 24-5, 27-8, 32-3
- Ontario Law Union Security Collective, 31:8-12, 14-6, 18-21, 24-9
- Privy Council Office, 27:5-21
- Public Service Alliance of Canada, 21:4-19
- Royal Canadian Mounted Police, 7:5-30; 17:4-29; 22:12-3, 17-20, 23-4, 26, 28, 30-1
- Security Intelligence Review Committee, 2:4; 4:5-40
- Sikh Professional Association of Canada, 20:4-16
- Simon Fraser University, 22:10-2, 14-9, 21, 23, 25-31
- Solicitor General Department, 2:3-4; 5:4-35; 6:4-27, 29-32
- Treasury Board, 35:4-7, 13-4, 16, 18-20
- Université de Montréal, 10:5-24; 33:4-6, 13-4, 16-21, 23-5, 27, 29-30
- University of British Columbia, 22:5-10, 14, 19-25, 28-9; 23:4-14; 25:4-36
- University of Toronto, 8:5-21; 32:4-19, 21-7; 33:6-12, 15-6, 18, 21-3, 25-6, 28-9
- University of Victoria, 24:4-28
- Victoria Civil Liberties Association, 24:28-37
- World Sikh Organization, 10:24-47
- York University, 29:4-7, 13-7, 21-3, 26-7, 29-32
- See also* individual witnesses by surname

Osbaldeston, Hon. Gordon (Independent presentation)

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 28:4-21
- References, former Chairman, Independent Advisory Team, CSIS, 28:3

Osbaldeston report *see* Canadian Security Intelligence Service—Evolution**Pacific Rim countries** *see* National security**Parks** *see* Native people—Lands**Parliament** *see* Canadian Security Intelligence Service—Review; National security and security intelligence—Agencies; Security intelligence—Agencies; Security Intelligence Review Committee—Accountability**Parliament Hill** *see* Hijacking/hostage-taking incident

- Parliamentary accountability** *see* Canadian Security Intelligence Service—Expenditures—Review; Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act
- Parliamentary Committees** *see* Canadian Security Intelligence Service—Review
- Parliamentary privilege** *see* Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act—Parliamentary review
- Patel, Imam Abdul Hai** (Islamic Propagation Centre)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 30:5-7, 13, 15
- Paterson, Craig** (British Columbia Law Union)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 23:16-24, 26, 29-30, 32-5
- Peace** *see* International peace and security
- Peace, political and labour groups**
Canadian Security Intelligence Service surveillance, 3:18; 4:17; 8:22, 34-5; 9:26
- Pearson-Laskin agreement** *see* Universities, campuses, etc.—Freedom
- Perestroika** *see* International relations—Intelligence activities
- Pitfield, Hon. Senator Michael** (Ind.—Ottawa—Vanier; Individual presentation)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 9:5-25
- Pitfield report** *see* Canadian Security Intelligence Service—Surveillance
- Police forces**
Information *see* Canadian Security Intelligence Service—Members
Officers
Job analysis, 23:13-4
Selection, training, psychology, impact, 23:4-7, 12
Cost-effectiveness, 23:7-8, 12-3
Stress management, 23:10
Undercover work, 23:10-1
Skills, development, 23:11
Unlawful conduct, cases, legal proceedings, etc., 10:6-7
See also Civil liberties—Police officers
See also Royal Canadian Mounted Police—Security offences; United Kingdom
- Police services**
Public confidence, 8:10, 12, 15
- Political candidates**
Elections, funding, foreign participation, 2:33
- Political espionage** *see* Canadian Security Intelligence Service—International activities
- Political groups** *see* Peace, political and labour groups
- Polygraph testing** *see* Canadian Security Intelligence Service
- Prime Minister** *see* Canadian Security Intelligence Service—Accountability
- Privacy** *see* Access to information
- Privacy Act** *see* Canadian Security Intelligence Service—Personal files—Provincial records; Security clearances—Government departments
- Privacy commissioner** *see* Canadian Security Intelligence Service—Files
- Privy Council Office**
Deputy Clerk of Security, Intelligence and Counsel
Mandate, accountability, etc., 27:17-21
See also Cabinet Committee on Security and Intelligence
Security and Intelligence Secretariat, staff, 27:18
See also Organizations appearing; Seaborn, Blair—References
- Procedure and Committee business**
Acting Chairman taking Chair, 30:4
Advertising for submissions, 1:20, agreed to, 7
Agenda, 1:9, 12-3; 4:40; 5:36; 21:36-7; agreed to, 26:3; 36:23
Adopting, 1:18-21
M. (Lee), 1:21, agreed to, 5-6
Schedule, agreed to, 2:3
Modifications, agreed to, 2:5
Agenda and procedure subcommittee, establishing, 1:17-8
Briefing session
Requesting, 27:3
Scheduled, 33:30
Briefs
Appending to minutes and evidence, 31:9, agreed to, 3
M. (Lee), 23:47, agreed to, 3
M. (Lee), agreed to, 36:3
Distribution, agreed to, 9:4
Broadcasting, radio media, taping, 2:7
Budget, approval, agreed to, 2:4; agreed to, 22:3
Business meetings
Additional, agreed to, 7:7
In camera meetings, 3:3; 7:3; 8:3; 9:3; 10:3-4; 14:3; 15:3; 14:3; 15:3; 22:3; 26:3-4; 30:3-4; 34:3
Scheduling, 2:44; 7:5, agreed to, 3; 14:3
Committee clerks
Introducing, 34:6
Tribute, 34:6
Conferences, members, participation, expenses, authorizing, M. (Lee), 1:21, agreed to, 6
Correspondence, availability, pending translation, 10:13
Documents
Appending to minutes and evidence
M. (Tétreault), 7:10, agreed to, 4
M. (Lee), 16:18-9, agreed to, 3
M. (Rideout), 21:19, agreed to, 3
Requesting, 3:34; 5:25, 35-6; 7:14; 21:12
Tabling, 17:18
Equipment and support staff, expenses, authorizing, M. (Tremblay), 1:22, agreed to, 6
Exhibits, filing with Committee, 31:12, agreed to, 3
In camera meetings, 1:7; 2:3-5; 3:3; 7:3; 9:3; 10:4; 14:3; 15:3; 34:3; 36:3
Necessity, 1:9-12
Proceeding to, agreed to, 9:54; 10:68; 36:3
M. (Brewin), 34:5, agreed to, 3
Proceeding to public meeting, 27:5, agreed to, 4
Proposed, 3:31-2; 27:22

Procedure and Committee business—Cont.*In camera* meetings—Cont.

Scheduling, 7:20; 27:3

Transcripts

Confidential material, destroyed, agreed to, 37:229

Maintaining, 1:7

Information, requesting, 5:25-6; 6:12; 7:15, 30

Meetings, scheduling, agreed to, 3:3; 7:5; 8:3; 27:4; 30:4

M. (Lee), 7:5, agreed to, 4

Rescheduling, 11:4

Members, briefing, agreed to, 10:3

Minister, misleading Committee, correcting record, 3:12, 15-6

Organization meeting, 1:8-22

Press release, agenda, 1:20, agreed to, 7

Printing minutes and evidence, M. (O'Kurley), 1:15-6, agreed to, 4

Questioning of witnesses

Guidelines, 3:14

Rotation by party, time apportionment, M. (Brewin), 1:16-7, agreed to, 4

Time apportionment, 2:32; 9:3, agreed to

Written replies, requesting, 2:15; 3:31

Quorum, meeting and receiving/printing evidence,

M. (Brewin), 1:16, agreed to, 4

Report to House

Adopting, 37:229

Draft, distributing in advance, 23:34-5

Government response, requesting, agreed to, 37:229

Presenting to House, agreed to, 37:229

Printing, 36:3

Senators, appearing as witnesses, 9:5-25, 36-53

Slide presentation, 12:9; 25:22

Appending to minutes and evidence, M. (Lee), 13:26, agreed to, 3

Staff

Editor-revisor, hiring, agreed to, 37:228

M. (Brewin), 33:30, agreed to, 3

Hiring, 1:21

Out of town meetings, M. (Lee), 21:19, agreed to, 3

Researchers, agreed to, 22:3

Contracts, agreed to, 2:3, 5; 8:3; 9:4; 26:4

Extending, agreed to, 37:228

M. (Littlechild), 4:40-1, agreed to, 3

Travel expenses, Committee paying, agreed to, 37:229

M. (Rideout), 21:19, agreed to, 3

Studies, acquiring, agreed to, 8:3

Travel

Authorization, seeking, agreed to, 10:3

Scheduling, 9:53-4

Vice-Chairman

Election, M. (Nunziata), 1:15, agreed to, 4

Taking Chair, 16:3; 23:3; 29:3

Vote in House, meeting, adjourning, reconvening, 7:6, 10

Witnesses

Expenses

Committee paying, M. (Atkinson), 1:17, agreed to, 4

Contracts, agreed to, 10:3

Information, withholding, 2:16-8, 22-5, 34-5, 40-1; 3:11-2; 4:7-8, 13; 5:17-20, 25-7; 6:12-5, 19-23

Inviting, agreed to, 2:3; 22:3

Selecting, 29:33-4

Procedure and Committee business—Cont.

Witnesses—Cont.

Scheduling, agreed to, 22:3; 27:3-4

Statement, both official languages, 13:4

Professors *see* Universities, campuses, etc.—Foreign students—Visiting professors**Provincial Attorneys General** *see* Attorneys General, provincial; Canadian Security Intelligence Service**Provincial records** *see* Canadian Security Intelligence Service**Prutschi, Manuel** (Canadian Jewish Congress)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 18:5-11, 14-5, 17-9, 22-3

Psychological evaluation, support *see* Canadian Security Intelligence Service—Members; Police forces—Officers; Public Service; Royal Canadian Mounted Police—Members**Public Service**

Labour unions, CSIS surveillance, 21:13

Psychological evaluation programs, 22:14-5

Psychological support services, 22:14

Canadian Security Intelligence Service recommendations, 21:16-7

Individual example, 21:7-8, 10, 12-5

Security Intelligence Review Committee role, 21:7, 12-3, 16

Public Service Alliance of Canada *see* Organizations appearing
See also Canadian Security Intelligence Service—Members; Security clearances—Government departments**Quebec** *see* Canadian Security Intelligence Service—Counter-subversion—Members; National security; New Democratic Party**Quebec Provincial Police**

Complaints committee role, investigations, 10:6

See also Hijacking/hostage-taking incident**Rabin, Eli** (Canadian Jewish Congress)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 18:4-5, 13-4, 18

Racism *see* Ethnic minorities**Racist groups**

Security threat

Canadian Security Intelligence Service monitoring, 18:8, 17-8

Violence, provisions, 18:17-8

Rafoss, Bill (Canadian Civil Liberties Federation)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 9:25-36

Rankin, Murray (Individual presentation; University of Victoria)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 24:4-28

References, background, 24:4-5

Ray, Lynn (Public Service Alliance of Canada)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 21:15-9

Refugees *see* Immigrants—Nambia refugees

Reid, Donald (Committee Clerk)

Procedure and Committee business, organization meeting, 1:16

Report to House

In Flux, But Not in Crisis, 37:1-225

Research *see* Universities, campuses, etc.

Review of the CSIS Act and the Security Offences Act Special Committee *see* Committee

Rideout, George S. (L—Moncton)

Canada-Soviet Union relations, 33:22

Canadian Security Intelligence Service, 5:27-8; 7:24; 8:17-8, 43; 11:16-7; 12:22-3; 14:22-3; 16:24-5; 18:27, 29-31; 21:9-11; 22:24-6, 53; 23:11; 24:19; 25:16; 26:23; 30:7-10, 28; 34:28-30; 35:7-8; 36:20-1

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 4:27-9; 5:26-8; 7:24-5; 8:17-8, 42-4; 9:20-1, 53; 11:16-8; 12:22-3; 14:22-3; 16:24-5; 18:27-31; 21:8-11, 14, 19; 22:24-6, 53; 23:11-2, 45; 24:18-20; 25:14-6, 30, 36; 26:10, 15, 19-20, 23, 25-6; 28:15-6; 29:20, 26-8, 34; 30:7-11, 26-8; 33:22-3; 34:28-30; 35:7-8, 20; 36:20-1

Committee, 5:26-7; 9:53; 29:28

Drug trafficking, 7:24-5; 11:17-8; 12:23; 30:27

Economic community, 18:28

National security, 12:22; 18:27-9; 30:26

National security and security intelligence, 24:18

National security information, 26:23

Procedure and Committee business

Documents, M., 21:19

Staff, M., 21:19

Travel, 9:53

Witnesses, 5:26-7

References, *in camera* meetings, 2:5; 7:3; 8:3; 9:3; 14:3; 15:3; 22:3; 26:3-4; 27:3; 30:3-4; 34:3; 36:3; 37:226-9

Royal Canadian Mounted Police, 18:31-2

Security clearances, 35:7, 20

Security forces, 9:21

Security intelligence, 4:27-9

Security Intelligence Review Committee, 5:27; 8:42-4; 9:20; 11:16-7; 16:24; 29:26-7

Soviet Union, 25:14-5; 33:23

Subversive activities, 11:18

Robinson, Svend J. (NDP—Burnaby—Kingsway)

References, *in camera* meetings, 2:4

Royal Canadian Mounted Police

Accountability, 2:13

Criminal intelligence role, 7:16

Historical background, 19:5

Investigations

Accountability, review, 7:17-9

Initiating, process, 7:20

International activities, liaison with foreign investigations, 7:26

Royal Canadian Mounted Police—Cont.

Investigations—Cont.

Intrusive, 7:17

Muslim Canadians, 30:14

Islamic Propagation Centre, relationship, consultation, 30:13-4

Mandate, 7:7

Crime prevention, 7:21

National security, 7:6

Historical background, 7:6

Members

Bilingualism, implementations, implications, etc., 18:30-2

Ethnic minorities, 20:15

Misconduct, 17:8

Psychological assessment program, 22:14

Psychological support, confidentiality, 22:29-31

Sikh Canadians, 10:35

See also Civil liberties—Public opinion

National Security Investigations Directorate

Canadian Security Intelligence Service Inspector General, relationship, 17:17-8; 31:6

Role, 3:10; 7:7-10, 19-20, 27-8; 17:17

Thomas, Gordon investigation, 17:6

See also El Salvador Information Office, Vancouver, B.C.;

National Security Investigations Program, General Policy

Statement *see* Appendices

Peace officers, 9:43

Public Complaints Commission

Publicity, 17:25

See also Gosse, Richard—References

Public opinion, confidence, 8:14-5

Role, 2:12, 29-30; 7:13

Security functions

McDonald Commission (1984) recommendations, 19:13-4

Security Intelligence Review Committee relationship, 16:17-8; 17:12; 24:7; 30:27

Security offences, protective security, provincial-municipal police forces involvement, enforcement role, Security

Offences Act, provisions, 2:12; 7:7; 9:43-4; 17:18-9

Federal-provincial agreements, 9:43-6

Special emergency response team facility, Committee, invitation to visit, 7:6

See also Air India—Flight 182; Appendices; Canadian

Security Intelligence Service; Drug trafficking—

Combatting; Hijacking/hostage-taking incident;

Immigration—Security screening; India—Central Bureau

of Investigation; Intelligence Advisory Committee;

National security; Native people; Organizations

appearing; Security—Internationally protected persons;

Security Advisory Committee; Security clearances;

Security Intelligence Interdepartmental Committee; Sikh

Canadian community—Foreign interference; Starnes,

John—References; Universities, campuses, etc.—

Freedom; Terrorism—Threats

Russell, Peter (Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police)

References, *in camera* meetings, 2:5

Russell, Peter (Individual presentation; University of Toronto)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 32:4-19, 21-7

Russian culture *see* Soviet Union

Salaries *see* Canadian Security Intelligence Service—Members

Savage, Donald (Canadian Association of University Teachers)
Canadian Security Intelligence Service Act and Security
Offences Act comprehensive review, Committee study,
10:47-50, 56-8, 60-6

Science and technology *see* Foreign intelligence services—
Operating in Canada; National security—Threats

Scientific information *see* National security—Threat

Seaborn, Blair (Individual presentation)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security
Offences Act comprehensive review, Committee study,
16:4-31

References, former Intelligence and Security Co-ordinator,
Privy Council Office, 16:3

Functions, responsibilities, 16:7-9, 17-8, 21-2

Secrecy *see* Canadian Security Intelligence Service—Files;
Canadian Security Intelligence Service Act and Security
Offences Act—Parliamentary review; Committee—
Members; Government; Security intelligence

Security

Global, threats, public perception, 25:23

Internationally protected persons, foreign diplomats,
Canadian public figures

Canadian Security Intelligence Service role, 3:9-10; 7:10-1

Royal Canadian Mounted Police role, 7:7, 10-1

See also Canada-Soviet Union relations—Communication;
Expo 86: Hijacking/hostage-taking incident; International
peace and security; National security; Native people

Security Advisory Committee

Role, 12:21; 27:6

Royal Canadian Mounted Police participation, 7:26

Security and Intelligence Secretariat *see* Privy Council Office

Security clearances

Airline, airport employees, 24:30, 32-3, 35

See also Security clearances—Assessments

Assessments

Appeal process, 10:62-4; 34:12

Clearance denied

Criteria, etc., 35:10-2

Numbers, 35:20

Evidence, access, 23:33, 40

Homosexuality, factor, 35:12-3

Process, 26:21-2; 34:13

Security Intelligence Review Committee review, 2:14,
17-8; 23:33, 40, 43-4; 24:6, 9, 27, 29; 26:21; 35:15-7

Application, airport, airline employees, 2:14, 44

Federal Court Act, provisions, 24:27

Procedures, 8:51

Canadian Security Intelligence Service role, 9:40-1, 47-8;
23:22-4, 36, 41; 24:26-7; 32:6, 16-8; 34:9-12; 35:8-9,
13-4, 19

Process, 35:6, 9

See also Security clearances—Immigrants

Civilian co-ordinating agency, establishing, 9:30, 32

Correspondence, "protected" designation, 35:7

Deputy minister responsibility, 9:8

Security clearances—Cont.

Files, security, confidentiality, 23:36-7

Government departments, agencies, employees

Access to Information Act and Privacy Act provisions,
35:5

Government Security Policy, criteria, etc., 34:10, 12;
35:4-6, 11

Information, availability, 35:20

Investigations, cost, 35:18

Public Service, screenings, appeals, delays, etc., 21:4, 6-8,
12, 14-8

Security classification system, 35:5-6, 14-5, 19

Security classified positions, requests, numbers, etc.,
35:13-4

Security screening recommendations, file, maintaining,
35:18

Subject consent, 35:18-20

Subject interview, 35:15-6

Immigrants, visitors, criteria, 35:6-9, 17-8

Canadian Security Intelligence Service assessments, scope,
3:26-8; 34:12-3

Investigations, depth, need, etc., 32:5-6, 16-7

Jurisdiction, 9:30-1; 22:35

Requirements, 9:33

Review, 23:24, 28, 42

Royal Canadian Mounted Police role, 7:6-7; 35:14, 19

Security assessment, definition, 34:10-1

See also Canadian Security Intelligence Service—Members—
Review—Royal Canadian Mounted Police;

Security forces

Attitudes, 10:51

Co-ordinating agency, establishing, 9:27

Extent, 9:26

Functions, co-ordination, 9:21

Mandate, statutory-based, 10:49-50

Security intelligence

Agencies

Parliamentary review, 31:7-8

Security Intelligence Review Committee oversight, 31:7

Analysis, 16:21

Centralized function, 9:41-2, 46-7; 16:17

External Affairs Department, National Defence
Department, capabilities, sources, 16:19-20

Anti-intelligence community, 30:30

Civil liberties, balance, 9:5-7; 30:29-30

Recognizing, other countries, comparison, 8:30-2

Violating, appeal system, establishing, 10:44

Criminal intelligence, comparison, 7:15-6

Defining, 27:21

Foreign activities, 4:27-9

Individuals, jurisdiction, 9:6

Need, 25:26-9, 33-4

Future, 33:25-7

Public opinion, Social Sciences and Humanities Research
Council study (1987) findings, 8:6-7, 9-10

Responsibility, civilian intelligence gathering agency/law
enforcement agency, 8:27-8, 36, 46-7

Role, 12:8-9, 11, 13-4; 19:12

Secrecy, 9:6, 14-6; 16:26-8; 29:28-9

United States, comparison, 8:24-8

Security intelligence—Cont.

Value systems, differing, provisions, 10:35-6

See also Canadian Security Intelligence Service; Eastern Europe; National security and security intelligence; Soviet Union

Security Intelligence Interdepartmental Committee

Royal Canadian Mounted Police participation, 7:26-7

Security Intelligence Review Committee

Accountability, 9:7; 14:11; 22:48; 30:27

Parliament, 9:20-1; 14:11; 16:24; 22:38, 46; 24:23-4; 32:14-5, 27

Solicitor General/Parliament, 10:55

Advocacy mechanism, 9:32-3

Background, establishment, 19:5

Cabinet documents, access, 8:50-1; 9:24; 10:51; 15:7, 13-5; 22:40; 24:8; 31:5, 16-7; 32:23-5

Communications Security Establishment, relationship, 4:15; 23:42; 24:7; 32:14

Director of research

Mandate, staff, etc., 31:29-32

See also Shore, Jacques—References

Employment equity, 24:30

Information access, 10:51-2

Jurisdiction, 4:11-2; 22:38

Extended, 9:27; 22:53-4

Starnes, John, comments, 4:11-2

Mandate, 8:39; 10:51; 14:18-21; 15:7; 17:13; 18:30; 22:35-6; 23:37; 31:20-3

Continuing, 4:19-20; 5:27

Extending, 11:18; 15:20; 22:36; 23:22; 24:10; 30:27-8; 31:7, 20-2

Responsibilities, powers, resources, 10:31; 24:10

Members

Appointments, 8:29, 36-7, 40-3; 9:12-3, 21; 10:66-7; 11:16-7; 22:35, 45-7, 49-52; 23:22; 24:23-4; 29:26-8; 31:8, 17, 19-20

Background, expertise, 22:51-2

Canadian Security Intelligence Service, relationship, 19:20-1

Chair, appointment, 9:28; 23:22

Ethnic minorities, 30:7

Independence, credibility, 19:21-2; 29:31

Position, 4:20-2; 9:17, 20; 15:7; 19:20-1

Role, powers, 9:7; 13:21-2

Term, length, part-time nature, 8:28-9, 44-5, 49; 11:1-7; 22:50-1; 31:20-1

Powers, 8:39-40, 49; 9:17-8, 20, 51

Complaints review, 10:46

Public confidence, 24:34-5

Public knowledge, 24:33

Role, 2:9; 7:18-9; 8:37, 45; 9:7-8, 30; 11:15-6, 18-9; 14:6; 17:12; 22:42-3; 24:5-6; 32:19

Canadian Security Intelligence Service, arm's length, 9:40

Monitoring, 14:11

Policy review, 32:13

Review/oversight role, 9:39-40, 52; 10:5-7, 51; 14:11, 18-9, 22; 16:7, 24, 30-1; 22:38-9, 42; 24:5-6; 28:6; 29:16; 32:12

Supervision, *surveillance* translation, interpretation, 9:39, 50-1; 14:19; 16:30

Security Intelligence Review Committee—Cont.

Solicitor General

Relationship, meetings, etc., 4:14-5

See also Security Intelligence Review Committee—Accountability

Tribute, 4:4

See also Air defence—Low-level flights; Air India—Flight 182; Appendices; Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act—Amending; Intelligence Advisory Committee; National security and security intelligence—Agencies—National assessments organization; Native people—Canadian Security Intelligence Service—Extremism; Organizations appearing; Public Service—Psychological support; Royal Canadian Mounted Police—Security; Security clearances—Assessments; Security intelligence—Agencies; Sikh Canadian community—Foreign interference; Universities, campuses, etc.—Canadian Security Intelligence Service

Security offences *see* National security—Crime; Royal Canadian Mounted Police

Security Offences Act

Background, five year review, 2:7

Implementation, 2:9

Provisions, transitional process, 2:10

Role, 2:9, 15

See also Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act; Royal Canadian Mounted Police—Security offences

Shore, Jacques (Individual presentation)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 31:4-8, 13-4, 16-7, 21-3, 26, 28-32

References, former Director of Research, SIRC, 31:3

Sikh Canadian community

Foreign interference, Government of India intelligence service activities, penetration, 20:4-6

Book *Soft Target: How the Indian Intelligence Service Penetrated Canada* by Brian McAndrew and Zuhair Kashmer, 20:4-6, 9-12, 15; 30:9-10

Canadian Security Intelligence Service involvement, 10:25, 27, 33-8, 43-5; 20:5-6

Wiretapping, 10:40

Inquest, requests, government response, etc., 20:10, 12-3

Royal Canadian Mounted Police involvement, 20:5-6

Security Intelligence Review Committee advisement, 20:15

Image, 20:11

Radical fringe element, treatment, 20:13-4

Sikh Canadians *see* Canadian Security Intelligence Service—Members; Royal Canadian Mounted Police—Members

Sikh Professional Association of Canada

Mandate, representation, 20:9

See also Organizations appearing

Simon Fraser University *see* Organizations appearing

SIRC *see* Security Intelligence Review Committee

Skelly, Robert E. (NDP—Comox—Alberni)

Assembly of First Nations, 13:15

Skelly, Robert E.—Cont.

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 13:15-8
- Native people, 13:15-8

Slide presentations *see* Appendices; Procedure and Committee business**Smith, Pamela** (Canadian Association of University Teachers)

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 10:47, 55, 61, 67

Smith, Patrick (British Columbia Civil Liberties Association)

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 22:36-40, 42-5, 47, 50-5

Social Sciences and Humanities Research Council *see* Civil liberties; Security intelligence—Public opinion; Wiretapping**Society** *see* National security**Soft Target** *see* Sikh Canadian community—Foreign interference**Solicitor-client privilege**

- Communications, protection, CSIS Act provisions, 15:7-10; 19:15; 34:26
- See also* Canadian Security Intelligence Service—Warrants

Solicitor General *see* Canadian Security Intelligence Service *passim*; Kaplan, Hon. Bob—References; National security—Threats; Native people—Canadian Security Intelligence Service; Security Intelligence Review Committee; Solicitor General Department—Deputy Solicitor General**Solicitor General Department****Deputy Solicitor General**

- Canadian Security Intelligence Service Inspector General relationship, 6:7, 25; 17:21, 24-5
- Committee request for information from CSIS Inspector General and Solicitor General, involvement, 6:9-10, 22, 24-5
- Role, CSIS Act mandating, etc., 6:4-5, 7; 19:13
- Solicitor General advising, relationship, 6:30-1
- See also* Security clearances; Solicitor General Department—Solicitor General Ministry
- Solicitor General Ministry Secretariat functions, 6:4
- Canadian Security Intelligence Service Act compliance function, 6:5, 7-8, 16, 26-7
- Canadian Security Intelligence Service operations function, 6:5-6
- Director/Deputy Solicitor General, relationship, 6:4-5, 26
- Mandate, CSIS Act, 6:8
- Policy direction function, 6:5-7, 28-9
- Security Policy and Operations Directorate, Police and Security Branch role, 6:4
- See also* Canadian Security Intelligence Service—Inspector General; Organizations appearing

South Africa *see* Foreign intelligence services—Operating in Canada; Immigrants—Nambian refugees**Soviet Union**

- Economic conditions, 33:11-3
- Environmental concerns, 33:15
- Political, economic changes, foreign policy, etc., 25:5, 13-5, 17-8, 20-1; 33:7-8, 10-1, 13, 23
- Gorbachev, Mikhail position, 33:8-9, 23-4
- KGB role, 25:14-5; 33:9
- Russian culture, nationalism, etc., 33:9-10
- Security intelligence, 33:4
- See also* Canada-Soviet Union relations; Eastern Europe and Soviet Union; Foreign intelligence services—Operating in Canada; International relations

Special emergency response team *see* Royal Canadian Mounted Police**Stanford, Joseph** (Solicitor General Department)

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 6:4-27, 29-32
- References, information, withholding, 6:12-5, 19-23

Starnes, John (Individual presentation)

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 14:5-29
- References
- Former Director General, RCMP Security Service, 14:3
- See also* Security Intelligence Review Committee—Jurisdiction

Steering committee *see* Procedure and Committee business—Agenda and procedure subcommittee**Stevens, Harry** (Individual presentation; Simon Fraser University)

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 22:10-2, 14-9, 21, 23, 25-31

Stewart, Don (British Columbia Law Union)

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 23:21-2, 26-7, 29-31

Strauss, Albert (Canadian Bar Association)

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 15:10, 12-7, 19-25

Students *see* Universities, campuses, etc.—Foreign students**Studies and inquiries** *see* Committee studies and inquiries**Subpoena** *see* Committee—Members**Subversive activities**

- Control, 11:5-6, 8, 11-2; 12:10
- Defining, 19:28; 30:21
- Marxists, communists, 30:21-3
- Subversive societies, existence, 11:18
- See also* Canadian Security Intelligence Service—Counter-subversion—Mandate; Italy; National security—Threats; New Democratic Party; Universities, campuses, etc.—Foreign students

Surveillance, intrusive

- Authority, 26:14-5

Surveillance, intrusive—Cont.

- Civil liberties, balance, 26:25-6
- Electronic surveillance, 26:18-20, 24-5
- See also Canadian Security Intelligence Service

Swan, Kenneth P. (Canadian Civil Liberties Association)

- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 8:31, 34-5

Telewarrants see Canadian Security Intelligence Service—Surveillance**Terrorism**

- Combatting, 18:10
 - Canadian Security Intelligence Service role, 2:7-8, 13; 18:9
 - Civil liberties, maintaining, 12:9
- Controlling, 12:9-10
 - Information, co-ordinating, 18:10
- Definition, 3:9
- Eastern Europe political situation, effects, 12:18-9
- Global situation, 34:8
- Threats, 12:14; 14:9-10; 18:27; 34:8
 - Canadian Security Intelligence Service role, assessments, 3:9-10; 6:10-1; 7:11
 - Global, implications, 12:5-6; 18:9
 - Royal Canadian Mounted Police role, 3:10; 7:11
- See also Air India; Canadian Security Intelligence Service—Counter-terrorism; Drug trafficking—Narco-terrorism; Jewish community; National security—Threats

Tétreault, Jacques (PC—Laval-des-Rapides)

- Canadian Security Intelligence Service, 21:31-2; 22:29; 23:42; 34:32; 36:7
- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 7:10; 13:4; 21:31-3; 22:29-30, 55; 23:42-3; 24:36-7; 30:9-12; 34:32-3; 36:7-8
- Civil liberties, 24:36
- Islamic Propagation Centre, 30:11-2
- National security, 22:29-30
- Procedure and Committee business
 - Documents, M., 7:10
 - Witnesses, 13:4
- References, *in camera* meetings, 2:3-5; 3:3; 8:3; 15:3; 22:3; 26:3; 27:4; 30:3; 36:3; 37:226
- Royal Canadian Mounted Police, 22:29-30
- Security Intelligence Review Committee, 23:42

Thacker, Blaine (PC—Lethbridge; Chairman)

- Access to information, 29:24-5
- Canadian Security Intelligence Service, 3:26, 30, 34-6; 4:25, 37-8; 5:16-7, 28, 31-2; 6:18; 7:15, 20; 18:22; 19:13, 20; 21:9-12, 18; 28:19-20; 29:17; 32:26; 34:30-2; 36:22
- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act, 1:8-10, 12
- Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 2:24-5; 3:26, 29-30, 34-6; 4:4, 7-8, 16, 25, 27, 37-9; 5:16-9, 25-6, 28, 31-2; 6:14, 18, 22-3, 27-8; 7:15, 20-1; 8:18-9, 41-2, 50; 9:53; 10:32, 40, 46-7, 67; 11:18-9; 12:21; 13:21-2, 25; 15:21; 18:22; 19:13, 20-2, 25-7; 21:9-12, 18; 27:6, 15-6, 21; 28:19-20; 29:13-4, 17; 32:23-6; 34:30-2; 35:19; 36:9, 21-2

Thacker, Blaine—Cont.

- Civil liberties, 8:18-9
- Committee, 1:8; 2:24-5; 4:7-8; 5:17-9, 25-6; 6:14, 22-3; 9:53
- Communications Security Establishment, 19:26; 21:18; 27:15, 21
- Conspiracy, 7:21
- CSIS Employees' Association (Quebec Region), 36:9
- Information gathering, 8:50
- Intelligence Advisory Committee, 12:21
- Intelligence gathering agencies, 11:19; 19:25
- National security, 15:21; 19:26-7; 32:25-6
- National security and security intelligence, 27:6; 32:26
- Native people, 13:25
- Official Secrets Act, 19:27
- Procedure and Committee business
 - Agenda, 1:9, 12-3; 4:40; 5:36; 21:36-7; 36:23
 - Adopting, 1:18-20
 - M. (Lee), 1:21
 - Agenda and procedure subcommittee, establishing, 1:17-8
 - Briefing session, scheduled, 33:30
 - Broadcasting, radio media, 2:7
 - Business meeting, scheduling, 2:44
 - Committee clerks
 - Introducing, 34:6
 - Tribute, 34:6
 - Conferences, members participation, 1:21
 - Correspondence, availability, 10:13
 - Documents
 - Appending to minutes and evidence, 31:9
 - M. (Tétreault), 7:10
 - M. (Rideout), 21:19
 - Requesting, 7:14; 21:12
 - Equipment and support staff, expenses, 1:22
 - Exhibits, filing with Committee, 31:12
 - In camera* meetings, 1:10
 - Proceeding to, M. (Brewin), 34:5
 - Proposed, 3:32; 27:22
 - Information, requesting, 5:25-6; 7:30
 - Meetings
 - Rescheduling, 11:4
 - Scheduling, 7:5
 - Minister, misleading Committee, 3:15-6
 - Organization meeting, 1:8-10, 12-3, 15-22
 - Printing minutes and evidence, M. (O'Kurley), 1:15-6
 - Questioning of witnesses
 - Guidelines, 3:14
 - Rotation by party, M. (Brewin), 1:16-7
 - Time apportionment, 2:32-3
 - Written replies, 2:15; 3:31
 - Quorum, meeting and receiving/printing evidence, M. (Brewin), 1:16
 - Slide presentation, appending to minutes and evidence, M. (Lee), 13:26
 - Staff
 - Editor-revisor, M. (Brewin), 33:30
 - Hiring, 1:21-2
 - Researchers, M. (Littlechild), 4:40
 - Travel expenses, M. (Rideout), 21:19
 - Travel, scheduling, 9:53
 - Vice-Chairman, election, M. (Nunziata), 1:15
 - Vote in House, meeting, adjourning, 7:6, 10

Thacker, Blaine—Cont.

Procedure and Committee business—*Cont.*

Witnesses

Expenses, M. (Atkinson), 1:17

Information, 2:24-5; 4:7-8; 5:17-9; 6:14-5

Statement, 13:4

References, *in camera* meetings, 1:7; 2:3-5; 3:3; 7:3; 8:3; 10:3; 9:3; 14:3; 15:3; 22:3; 26:3-4; 27:3-4; 30:3-4; 34:3; 36:3; 37:226-9

Royal Canadian Mounted Police, 7:15, 20-1

Security Advisory Committee, 12:21

Security clearances, 35:19

Security intelligence, 4:16; 27:21

Security Intelligence Review Committee, 4:4; 6:27-8; 8:41-2; 10:46, 67; 11:18; 13:21-2; 32:23-5

Sikh Canadian community, 10:40

World Sikh Organization, 10:32

Thomas, Gordon *see* Royal Canadian Mounted Police—National Security Investigations Directorate

Thompson, Richard (Solicitor General Department)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act, comprehensive review, Committee study, 5:4-35

References

In camera meetings, 2:4

Information, withholding, 5:17-20, 25-7

Trade *see* International relations

Travel *see* Committee; Procedure and Committee business

Treason *see* National security—Crime

Treasury Board *see* Organizations appearing

Tremblay, Maurice (PC—Lotbinière; Vice-Chairman)

Access to information, 29:24-5

Cabinet Committee on Security and Intelligence, 27:16-7

Canadian Security Intelligence Service, 2:27-31, 43; 3:22-6, 39; 5:20-5; 8:15, 38; 9:17-8, 34-5; 12:18, 20; 14:19-21; 17:26; 18:21-2, 31; 28:11-4; 29:22; 32:19-22; 36:10-2

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act, comprehensive review, Committee study, 2:27-33, 43; 3:22-6, 39; 5:16, 19-25; 6:19-21, 27; 8:14-8, 37-41; 9:16-20, 34-5, 50-3; 11:4; 12:13, 18-21, 25; 14:18-22; 16:29-30; 17:12, 26; 18:20-2, 31-2; 23:35; 24:27-8, 31-2, 37; 27:16-20; 28:10-5; 29:22-6; 32:19-23; 33:19, 21; 36:6, 10-3

Civil liberties, 8:16, 18, 37; 9:51; 24:37

Committee, 1:21; 5:25; 6:19-21; 9:19, 53

Communications Security Establishment, 27:19

Eastern Europe, 33:19

Immigrants, 18:21

Intelligence gathering agencies, 27:19-20

Jewish community, 18:20

National security, 2:27; 12:19; 16:29; 29:23; 32:20-1; 33:21

National security and security intelligence, 12:20-1, 25

Privy Council Office, 27:17-20

Procedure and Committee business

Agenda, 1:13, 18-20

Documents, 5:25

Equipment, M., 1:22

In camera meetings, 1:10

Tremblay, Maurice—Cont.

Procedure and Committee business—*Cont.*

Organization meeting, 1:10, 13, 15-6, 18-22

Questioning of witnesses, 2:32-3

Report to House, 23:35

Travel, 9:53

Witnesses, 5:20, 25; 6:19-21

References

Election as Vice-Chairman, 1:15

In camera meetings, 2:3-5; 3:3; 7:3; 8:3; 10:3; 9:3; 14:3; 15:3; 22:3; 26:3-4; 27:3-4; 30:3; 36:3; 37:227-8

Taking Chair, 16:3; 23:3; 29:3

Royal Canadian Mounted Police, 2:29-30; 8:15; 18:31-2

Security Intelligence Review Committee, 8:39-41; 9:50-1; 14:18-21; 16:30; 32:19

Victoria Civil Liberties Association, 24:31-2

Tugwell, Maurice (Mackenzie Institute)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act, comprehensive review, Committee study, 11:4-20

United Kingdom

Police training, 23:5-6

United States

Intelligence review board, role, 12:21

See also Canadian Association of University Teachers—

Members; Communications Security Establishment—

Information; Drug trafficking—Combating; Ethnic

minorities—Racism; International relations—Intelligence

activities—Soviet Union; Security intelligence;

Universities, campuses, etc.—Research

Université de Montréal *see* Organizations appearing

Universities, campuses, etc.

Canadian Security Intelligence Service surveillance, involvement, etc., 10:49-50, 53, 58, 62; 32:13, 18

Security Intelligence Review Committee review, 32:13

See also Universities, campuses, etc.—Foreign students

Foreign students, professors

Canadian Security Intelligence Service screening, 10:61

Access denied, appeal process, 10:63-4

Subversive activities, 10:62-3

Freedom, dissidence/subversion, 10:48-50

Historical background, Pearson-Laskin agreement, etc., 10:48, 53, 59, 62; 32:13

Royal Canadian Mounted Police interpretation, 10:48

University of Manitoba example, CSIS involvement, 10:49

Intelligence gathering, activities, 10:55

National Defence Department, 10:56

Investigations, informers, 10:48

Research, open/secret, availability, 10:60-1

United States comparison, 10:60-1

Security forces, activities, 10:53

Visiting professors, CSIS surveillance, 10:52-3

See also University of Toronto

University of British Columbia *see* Organizations appearing

University of Manitoba *see* Universities, campuses, etc.—Freedom

University of Montreal *see* Université de Montréal

University of Toronto

Campus, Canadian Security Intelligence Service surveillance, 32:13, 18-9

See also Organizations appearing

University of Victoria *see* Organizations appearing**Vancouver, B.C.** *see* Committee—Travel; El Salvador Information Office; Expo '86**Vernon, Eric** (Canadian Jewish Congress)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 18:11-4, 16-7, 19-22

Vice-Chairman *see* Procedure and Committee business**Victoria Civil Liberties Association**

British Columbia Civil Liberties Association, relationship, 24:31-2

See also Organizations appearing

Violence *see* National security—Threats; Racist groups**Wade, Terence** (Canadian Bar Association)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 15:9-14, 16-8, 20, 23-7

Warrants *see* Canadian Security Intelligence Service**Warsaw Pact** *see* Eastern Europe and Soviet Union**Washington, D.C.** *see* Committee—Travel**Whitaker, Reg** (Individual presentation; York University)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 29:4-7, 13-7, 21-3, 26-7, 29-32

Wiretapping

Public opinion, Social Sciences and Humanities Research Council study (1987) findings, 8:7-13, 17, 20

See also National security—Threats; Native people—Surveillance; Sikh Canadian community—Foreign interference

Witnesses *see* Committee—Members; Organizations appearing and *individual witnesses by surname***Wood, Bob** (L—Nipissing)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 19:13-5

Canadian Security Intelligence Service, 19:14

Medical records, 19:15

Royal Canadian Mounted Police, 19:13

Solicitor-client privilege, 19:15

World Sikh Organization

Concerns, meeting with CSIS, 10:39-40

Membership, role, representation, etc., 10:32-3, 46

See also Organizations appearing

York University *see* Organizations appearing**Yuille, John C.** (Individual presentation; University of British Columbia)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 23:4-14

Zafar, Imam Said (Islamic Propagation Centre)

Canadian Security Intelligence Service Act and Security Offences Act comprehensive review, Committee study, 30:7-15

- Travaux du Comité**
 Infractions en matière de sécurité, Loi, 1:7; 2:7-44; 3:5-39; 4:4-41; 5:4-36; 6:4-32; 7:5-30; 8:5-51; 9:5-54; 10:5-68; 11:4-20; 12:4-25; 13:4-26; 14:3; 5-29; 15:3; 5-27; 16:4-31; 17:4-29; 18:4-36; 19:4-32; 20:4-16; 21:4-37; 22:5-55; 23:4-37; 24:4-36; 25:4-37; 26:6-27; 27:5-22; 28:4-21; 29:4-34; 30:5-31; 31:4-32; 32:4-27; 33:4-31; 34:5-36; 35:4-21; 36:5-23; 37:23-1-4
- Tremblay, Maurice** (PC—Loiabinère; vice-président)
Affaire Marc Botvin, 17:26
 Comité, 2:32-3; 9:3; 19; 34; 51; 17:22
 Séance d'organisation, 1:10; 13; 15-6; 18-22
 Travaux, planification, 3:3
 Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, 5:22; 6:27; 8:39-40; 9:17; 50-1; 14:18-9
 Comité interministériel de la sécurité et des renseignements, 27:16-9
 Droits et libertés civils, 8:16; 9:51
 Ecoute électronique, 6:19
 Europe de l'Est, 33:19
 Information, accès, 29:26
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 2:3-5; 27-33; 43; 3:22-6; 34-6; 39; 5:16; 19-25; 6:19-21; 27; 7:3; 8:3; 14-8; 37-41; 9:4; 16-20; 34-5; 50-3; 10:3; 12:13; 18-21; 25; 14:3; 18-22; 15:3; 16:29-31; 17:26; 18:20-2; 31-2; 22:40-1; 24:27-8; 37; 26:3-4; 27:3; 16-20; 28:10-5; 29:22-6; 30:3; 32:18-23; 33:19; 21; 36:3; 6; 10-3; 37:232, 233
- Parti québécois**, 14:19-20
 Perquisition, 6:19
 Sécurité nationale, 2:27; 9:17; 12:19-20; 25; 14:20; 27:19-20; 33:21
 Service canadien du renseignement de sécurité, 2:28-31; 43; 3:22-6; 39; 5:20-5; 6:19-21; 8:15; 38-9; 9:35; 50; 12:18-20; 14:21-2; 18:21; 31-2; 28:11-2; 14-5; 29:24; 32:20-1; 36:10-2
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 2:3-5; 27-33; 43; 3:22-6; 34-6; 39; 5:16; 19-25; 6:19-21; 27; 7:3; 8:3; 14-8; 37-41; 9:4; 16-20; 34-5; 50-3; 10:3; 12:13; 18-21; 25; 14:3; 18-22; 15:3; 16:29-31; 17:26; 18:20-2; 31-2; 22:40-1; 24:27-8; 37; 26:3-4; 27:3; 16-20; 28:10-5; 29:22-6; 30:3; 32:18-23; 33:19; 21; 36:3; 6; 10-3; 37:232, 233
- Services juridiques**, 24:28
Tugwell, Maurice (The Mackenzie Institute)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 11:4-20
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 11:4-20
Union soviétique
 Enjeux militaires, économiques et environnementaux, impuissance économique, 33:11-3
 Renseignements de sécurité, collecte pendant des missions, 33:14-6
- Union soviétique—Suite**
 Situation politique, changements, KGB, répercussions, etc., 25:5; 13-4; 17; 20-1; 30:17-9; 33:7-10; 20; 24
 Gorbachev, position, 33:23
 Service canadien du renseignement de sécurité, analyse, 25:15-6
 Troupes soviétiques, retrait, répercussions, 33:24-5
Université de la Colombie-Britannique. Voir Témoins
Université de Montréal. Voir Témoins
Université de Toronto. Voir Ecoute électronique—Service canadien du renseignement de sécurité; Témoins
Université de Victoria. Voir Témoins
Universités
 Etudiants et professeurs étrangers, entrée au Canada, Service canadien du renseignement de sécurité, sélection, procédure d'appel, etc., 10:52-3; 61, 63
 Liberté académique, 24:30
 Professeur de l'Université de Victoria, interrogatoires du Service canadien du renseignement de sécurité, 24:30-1; 33-5
 Renseignements historiques, accès, 24:30
 Service canadien du renseignement de sécurité, surveillance, 10:59; 62
Voir aussi Espionnage—Privé
Vice-président du Comité
 Election de Maurice Tremblay, 1:15
Violence
 Prévention, Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, étude, 8:49-50
Wade, Terence (Association du Barreau canadien)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 15:9-14; 16-8; 20, 23-7
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 15:9-14; 16-8; 20, 23-7
Whitaker, Reg (témoin à titre personnel)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 29:4-6; 13-7; 21-3; 26-7; 29-32
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 29:4-6; 13-7; 21-3; 26-7; 29-32
Wood, Bob (L—Nipissing)
 Commission McDonald 19:13
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 19:13-5
 Sécurité nationale, 19:15
 Service canadien du renseignement de sécurité, 19:14
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 19:13-5
 Service canadien du renseignement de sécurité, projets de loi C-9 et C-157, 19:15
Yuille, John C. (Université de la Colombie-Britannique)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 23:4-14
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 23:4-14
Zafar, Iman Said (Centre de propagation de l'Islam)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 30:7-15
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 30:7-15

Témoins—Suite

Département de criminologie, Université d'Ottawa, 12:9-17, 19-25

Gendarmerie royale du Canada, 7:5-30

Griffiths, Franklyn, 33:7-12, 18, 21-3, 25-6, 28-9

Kaplan, l'hon. Robert, 19:4-32

Kavchak, Andrew, 30:15-31

Kealy, Greg, 29:7-13, 16-20, 24-5, 27-9, 32-3

Kelly, l'hon. William, 9:36-53

Kramer, Ed, 22:12-3, 17-20, 23-4, 26, 28, 30-1

Lévesque, Jacques, 33:4-6, 13-4, 16-21, 23-5, 27, 29-30

McLean, Peter, 22:5-10, 14, 19-25, 28-9

Médecins canadiens pour la prévention de la guerre

nucéaire, 23:35-47

Osbaldeston, l'hon. Gordon, 28:4-21

Pitfield, l'hon. Michael, 9:5-25

Russell, Peter, 32:4-19, 21-7

Seaborn, Blair, 16:4-31

Service canadien du renseignement de sécurité, 2:4; 3:5-14, 16-39; 5:4-35; 34:6-35; 35:6-13, 15-20

Shore, Jacques, 31:4-8, 13-4, 16-7, 21-3, 26, 28-32

Solliciteur général du Canada, 2:7-23, 25-44

Solliciteur général du Canada, ministère, 2:3-4; 6:4-27, 29-32

Starnes, John, 14:5-29

Stevens, Harry, 22:10-2, 14-9, 21, 23, 25-31

The Mackenzie Institute, 11:4-20

The World Sikh Organisation, 10:24-46

Université de la Colombie-Britannique, 23:4-14; 25:4-36

Université de Montréal, 10:5-24

Université de Toronto, 2:5; 8:5-21

Université de Victoria, 24:4-28

Whitaker, Reg, 29:4-6, 13-7, 21-3, 26-7, 29-32

Voir aussi Comité

Terrorisme

Formes diverses, identification, 12:9-14

Lutte

Entretiens entre divers corps policiers, 9:44-6

GRC, rôle, 3:9-10; 7:11-2, 22

Mesures, 12:9-10

Service canadien du renseignement de sécurité, rôle, 2:8; 3:9-10; 6:10; 7:11, 22; 18:9-10; 22:44; 34:8

Solliciteur général, rôle, 9:52

Menace pour le Canada, 2:7-8, 13, 35; 3:9; 12:5

Prise d'otages sur la Colline parlementaire, avril 1989, allusions, 9:43-4, 52-3

Voir aussi Sécurité nationale

Tétrault, Jacques (PC—Laval-des-Rapides)

Association des employés du SCRS, 21:32

Centre de la propagation de l'Islam, 30:11-2

Centre de la sécurité des télécommunications, 23:42

Comité, 3:3; 7:10

Gendarmerie royale du Canada, 22:29-30

Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 2:3-5; 7:10; 8:3; 15:3; 21:31-3; 22:29-30, 55; 23:42-3; 24:36-7; 26:3; 27:4; 30:3, 9-12; 34:32-3; 36:3, 7-8; 37:231

Service canadien du renseignement de sécurité, 21:31-2; 22:29; 23:42; 24:36-7; 34:32-3

Tétrault, Jacques—Suite
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 2:3-5; 7:10; 8:3; 15:3; 21:31-3; 22:29-30, 55; 23:42-3; 24:36-7; 26:3; 27:4; 30:3; 34:32-3; 36:3, 7-8; 37:231

Thacker, Blaine (PC—Lethbridge; président)
Assemblée des Premières nations, 13:25
Association des employés du SCRS, 36:9
Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique, 22:41
Bureau du Conseil privé, 16:7, 18
CASIS, conférence, 1:19, 21
Centre de la sécurité des télécommunications, 7:15; 19:25-6; 21:18; 27:15-6, 21
Comité, 2:24-5; 3:3; 9:3; 21:9, 11-2
Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, 6:28; 8:41-2; 11:18; 16:29-30; 19:20; 28:19; 32:23-4
Commission des plaintes du public contre la GRC, 17:12
Défense nationale, ministère, 19:25
Écoute électronique, 8:18-9
Espionnage, 30:29
Information, accès, 29:13-4
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 2:3-5, 15, 24-5, 43; 3:29-32; 4:4, 7-8, 16, 25, 27, 37-8; 5:16-9, 25-6, 28, 31-2; 6:14, 22-3, 27-8; 7:3, 20-1, 30; 8:3, 18, 41-2; 9:4; 10:3, 32, 46, 67; 11:18-9; 12:21; 13:21-2, 25; 14:3; 15:3, 21; 16:7; 18:22; 19:13, 20-2, 25-7; 21:9-12, 36; 26:3-4; 27:3, 15-6, 21; 28:19-20; 29:13-4, 17; 30:3-4; 34:3, 30-2; 35:19; 36:3, 9, 21-2; 37:231-4
Loi sur les secrets officiels, 19:27
Organisation des Sikhs du monde, 10:32
Projets de loi, 35:19
Sécurité nationale, 4:16; 7:20-1; 8:50; 11:19; 12:21; 27:6, 21; 32:26; 35:19
Service canadien du renseignement de sécurité, 2:24-5; 3:30; 34-6; 4:25, 37-8; 5:31-2; 6:14; 10:67; 11:19; 13:21-2; 17:18; 19:13; 21:18; 28:19-20; 29:17; 34:30-2; 36:21-2
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 2:3-5, 15, 24-5, 43; 3:29-32; 4:4, 7-8, 16, 25, 27, 37-8; 5:16-9, 25-6, 28, 31-2; 6:14, 22-3, 27-8; 7:3, 20-1, 30; 8:3, 18, 41-2; 9:4; 10:3, 32, 46, 67; 11:18-9; 12:21; 13:21-2, 25; 14:3; 15:3, 21; 16:7; 18:22; 19:13, 20-2, 25-7; 21:9-12, 36; 26:3-4; 27:3, 15-6, 21; 28:19-20; 29:13-4, 17; 30:3-4; 34:3, 30-2; 35:19; 36:3, 9, 21-2; 37:231-4
Sikhs canadiens, 10:32
The Mackenzie Institute. *Voir* Témoins
The World Sikh Organisation. *Voir* Témoins
Thompson, Richard (Ministère du Solliciteur général du Canada; Service canadien du renseignement de sécurité)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 2:4; 5:4-35
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 2:4; 5:4-35
Voir aussi Comité—Témoins—Comparution, convocation

- Stupéfiants—Suite**
Lutte, mesures—*Suite*
Service canadien du renseignement de sécurité, participation, 8:17; 11:18; 12:23-4; 23:44-5
- Subversion**
Affaire P-2, Italie, 11:6-9, 15, 18; 29:7
Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, étude, 31:26
Définition, 11:5; 30:21
Enquêtes
De d'autres organismes que le Service canadien du renseignement de sécurité, 28:15
Solliciteur général, autorisation, 14:8
Et dissidence, distinction, 10:48-9
Groupes linguistiques et culturels divers, influence, 11:11-2
Lutte
Déclenchement spécial, 19:29
Service canadien du renseignement de sécurité, mesures, 8:33-4; 11:5, 9; 16:15; 18:5-6, 8, 13
Marxistes et communistes, éléments subversifs possibles, 30:21-4
Sociétés secrètes participant à des activités subversives au Canada, 11:18
Voir aussi Service canadien du renseignement de sécurité, Loi—Menaces
- Swan, Kenneth T.** (Association canadienne des libertés civiles)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 8:31, 34-5
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 8:31, 34-5
- Technologies**
Protection, 10:61
Vols de données informatisées, 10:62
- Témoins**
Alliance de la Fonction publique du Canada, 21:4-19
Assemblée des Premières nations, 13:4-26
Association canadienne des libertés civiles, 8:21-41, 43-51; 9:25-35
Association canadienne des professeurs d'université, 10:47-66
Association des employés du SCRS, 21:20-36; 36:5-23
Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique, 22:32-55
Association du Barreau canadien, 15:5-27
Association professionnelle des Sikhs du Canada, 20:4-16
British Columbia Law Union, 23:15-24, 26-35
Bureau du Conseil privé, 27:4-21
Centre de propagation de l'islam, 30:5-15
Centre for Conflict Studies, Université du Nouveau-Brunswick, 12:4-9, 15-25
Collectif Sécurité de l'Ontario Law Union, 31:8-12, 14-6, 18-21, 24-9
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, 2:4; 4:5-40
Commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration, 35:4, 6-9
Commission de réforme du droit du Canada, 26:6-27
Commission des plaintes du public contre la GRC, 17:4-29
Congrès juif canadien, 18:4-22
Conseil du Trésor, 35:4-7, 13-4, 18-20
Czechoslovak Association of Canada, 18:23-35
- Stupéfiants**
Lutte, mesures
GRC, enquêtes, 7:24-6; 23:44-5
- Strass, Albert** (Association du Barreau canadien)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 15:10, 12-7, 19-20, 22-5
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 15:10, 12-7, 19-20, 22-5
- Stewart, Don** (British Columbia Law Union)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 23:21-2, 26-7, 29-31
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 23:21-2, 26-7, 29-31
- Stevens, Harry** (témoin à titre personnel)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 22:10-2, 14-9, 21, 23, 25-31
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 22:10-2, 14-9, 21, 23, 25-31
- Starnes, John** (témoin à titre personnel)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 14:5-29
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 14:5-29
- Stanford, Joseph** (ministère du Solliciteur général du Canada)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 6:4-27, 29-32
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 6:4-27, 29-32
- Sous-solliciteur général, Loi. Voir** Service canadien du renseignement de sécurité—Bureau de l'Inspecteur général
- Solliciteur général, ministère. Voir** Témoins
- Solliciteur général**
Conseils du sous-solliciteur général, 6:30-1
Solliciteur général adjoint, relations, 17:21
Voir aussi Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité; Service canadien du renseignement de sécurité, Loi—Modifications; Subversion—Enquêtes; Terrorisme—Lutte
- Soft Target**
Allusions, 7:28; 10:25, 28, 36-7; 20:4-6, 9; 30:9-10
- Smith, Patrick** (Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 22:36-40, 42-5, 47, 50-4
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 22:36-40, 42-5, 47, 50-4
- Smith, Pamela** (Association canadienne des professeurs d'université)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 10:47, 55
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 10:47, 55
- Skelly, Robert E.** (NPD—Comox—Alberni)
Assemblée des Premières nations, 13:15-8
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 13:15-8
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 13:15-8

- Service canadien du renseignement de sécurité, Loi**
 Menaces—*Suite*
 Espionnage ou sabotage—*Suite*
 Définition, 24:15-6
 «Préjudiciables aux intérêts du Canada», 24:13-6; 31:6;
 32:26
 «Illécite», terme, 18:18-9; 23:31-2
 Racisme, 18:16
 Sabotage, 23:25-6
 Subversion, 2:14; 18:6; 11, 22, 33; 19:31-2; 23:32; 24:29;
 26:16; 28:12-4; 29:6; 30:13; 31:24-5; 35:17
 Terrorisme, 32:8
 Mise en oeuvre, 18:24-5
 Modifications
 Service canadien du renseignement de sécurité, position,
 3:21-2; 9:8
 Solliciteur général du Canada, opinions, décisions,
 consultations, comité, rôle, etc., 2:20-2
 Objectifs, 2:8-9; 3:6; 14:6
 Obligation de rendre compte, 2:26
 Plaignants, avocats, services, disposition, inclusion, 23:23-4
 Pouvoirs exercés de façon abusive ou inutile, disposition,
 lignes directrices, 5:11, 22, 33
 Procureurs généraux, position, 17:18-9; 19:10-1
 Projet de loi et étude de 1984, 2:7, 9, 14, 16-7; 3:8
 Rapport à la Chambre, 37:1-230
 Renseignements, cueillette, «dans les limites du Canada»,
 suppression, suggestion, 14:7; 15:8; 11, 22-3; 28:18;
 30:28-9; 32:9
 Sécurité nationale et droits et libertés individuels, équilibre,
 2:8; 11, 22, 37; 3:5; 16:5; 22:32; 30:29; 34:16
 «Strictement nécessaire», «motifs raisonnables»,
 expressions, interprétation, 4:37; 16:11
Service canadien du renseignement de sécurité, projets de loi
 C-9 et C-157 (1^{ère} et 2^e sessions-32^e lég.)
 Allusions, 19:7-8
 Avocat-client, privilèges et dossiers médicaux, protection,
 disposition, 19:15
 Comité sénatorial, étude, 19:10-1
 Menaces, définitions, 19:27
Services juridiques
 Contestation judiciaire, programme, 24:28
Shore, Jacques (témoin à titre personnel)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 31:4-8, 13-4,
 16-7, 21-3, 26, 28-32
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
 31:4-8, 13-4, 16-7, 21-3, 26, 28-32
Sikhs canadiens
 Élément radical dans la communauté en vue de réaliser un
 objectif politique, 20:13-4
 Gouvernement indien, intimidation, représailles, etc., 10:25,
 27
 Image négative et fausseté, reflet, causes, 20:11-2
 Parents en Inde torturés ou tués, informations demandées,
 confidentialité, 10:32
 Service canadien du renseignement de sécurité, protection,
 10:33, 38, 45
Voir aussi Écoute électronique—Affaire d'Hamilton, Ont.;
 Service canadien du renseignement de sécurité—
 Employés et Enquêtes
- Service canadien du renseignement de sécurité, Loi**
 Alliance de la Fonction publique du Canada,
 recommandations, 21:5
 Arbitrage comme procédure de règlement des conflits en
 cours de négociation, disposition, 21:5
 Association des libérés civiles de la Colombie-Britannique,
 recommandations, 22:37-8
 Association du Barreau canadien, recommandations, 15:6-8,
 12
 Autres lois, incohérences, création, 15:26-7
 Avocat et client, communications, protection, disposition,
 15:7-10
 British Columbia Law Union, recommandations, 23:17-21, 24
 Collectif Sécurité de l'Ontario Law Union,
 recommandations, 31:15
 Comité de surveillance des activités de renseignement de
 sécurité
 Fonctions, définition, versions anglaise et française,
 interprétation, 14:19
 Recommandations, 3:31; 4:6-7, 19; 14:6-10, 20; 15:8, 12, 15,
 21-4; 16:5-7; 23:18, 23
 Commission de réforme du droit du Canada
 Examen possible, 26:20
 Recommandations, 26:23
 Congrès juif canadien, recommandations, 18:6, 21; 19:29
 Czechoslovak Association of Canada, recommandations,
 18:26, 28, 30-1
 Documents, accès, 15:14
 Efficacité, 10:31
 Etude, 1:7; 2:3-5, 7-44; 3:5-39; 4:4-41; 5:4-36; 6:4-32; 7:5-30;
 8:5-51; 9:5-54; 10:5-68; 11:4-20; 12:4-25; 13:4-26; 14:3,
 5-29; 15:3, 5-27; 16:4-31; 17:4-29; 18:4-36; 19:4-32; 20:4-16;
 21:4-37; 22:5-55; 23:4-47; 24:4-37; 25:4-36; 26:6-27;
 27:3-22; 28:4-21; 29:4-34; 30:5-31; 31:4-32; 32:4-27;
 33:4-31; 34:5-36; 35:4-21; 36:5-23; 37:231-4
 Examen parlementaire permanent, 2:26; 8:29; 18:13, 32-3;
 22:39, 41
 Infractions
 Certificats du Bureau de l'inspecteur général du Service
 canadien du renseignement de sécurité, 5:15-9
 Solliciteur général, conseils du sous-solliciteur général,
 6:30
 Liberté d'expression, effet dissuasif, 31:15-6
 Mandats, utilisation, constitutionnalité, 15:26-7
 Menaces
 «À la sécurité nationale», définition, 22:33-4
 Actes violents dans le but d'atteindre un objectif politique,
 18:16-8
 Activités qui, par des actions cachées et illécites, visent à
 saper, à détruire ou à renverser le gouvernement,
 11:12-3; 19:28; 29:14-5; 32:17, 21
 Art. 2(d), 2:20-1; 9:20; 35; 11:12-5; 14:14-5, 19; 15:20-1; 16:5,
 14-5; 29:30; 18:6, 11, 14, 16-20, 22, 27-8, 34; 19:26-7, 31;
 22:55; 23:17-8; 24:8; 25:30; 26:16; 28:12-3; 29:6-7, 14-5,
 22-3; 31:15, 24, 26; 32:6-8, 17-8, 20-1; 35:17
 De l'étranger, 23:28-30
 Définition, identification, 2:13-4, 27-9; 3:18; 7:12; 8:44;
 9:20; 10:14-7; 11:9, 14; 12:15-6; 14:8-9; 15:12-3,
 16:12, 14-5, 26; 18:24; 19:31-2; 23:18-9, 25-6, 28-9;
 25:30; 29:14-5; 30:16; 31:15-6; 32:8, 25-6
 Dirigées de l'étranger, 32:25
 Espionnage ou sabotage, 14:16; 24:13-6

Service canadien du renseignement de sécurité—Suite

Mandats judiciaires—Suite
Bureau de l'inspecteur général, surveillance, affidavits, préparation, recherche, 5:6, 8-10
Compilation et analyse, 18:12, 21
Urgence, 15:6-7, 17; 16:26; 21:25; 30:20; 32:11; 34:18-9; 36:15, 21
Pour les immigrants reçus, 18:21-2
Renouvellement, modalités, 18:13
Télémandats, 15:17; 26:23-4
Utilisation, 18:12-3, 19-20, 22; 22:37

Nominations

Politiques, 8:18

Processus, consultations, etc., 10:66-7

Organisme

De coordination, nouveau mandat, 9:27

Osbaldeen

Groupe de travail, dossiers, accès, interrogations permises, etc., 28:11-2

Rapport, recommandations, 2:10-1, 15, 19, 30; 3:8, 23; 4:8, 26-7; 6:6; 8:34; 9:42; 15:21; 16:17; 21:21

Parlement, contrôle, 10:55

Elaboration, Bureau de l'inspecteur général, participation, 17:24

Population canadienne, confiance, position, etc., 8:10-8, 20, 36; 9:29, 32

Pour corriger une situation, Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, rapport, 10:11

Pouvoirs

Administratifs, limitation, 8:29-30

Elargissement, 2:36-7; 4:33-4; 19:18; 22:53-4; 24:21-2

Excessifs, abus, 8:22, 29-30, 34, 38-9; 9:37; 10:21, 52-3

Comité ou tribunal d'appel, surveillance, 10:43-4

Sanctions, 13:23-4

Réduction, 10:17

Premier ministre, responsabilité, juridiction, 14:26

Priorités, 3:30-1, 37; 5:8

Raison d'être, nécessité, 2:35; 3:9, 18-9; 25:31

Rapports, transmission aux ministères, 16:19, 23

Réglementation

Excessive, 9:37-8, 48

Observation, Bureau de l'inspecteur général, surveillance, modalités, etc., 5:13-5, 22-3, 29

Renseignements

Analyse, 10:28-9; 14:25; 16:17; 34:30-1

Effectifs et budget alloués, 16:25

Bureau de l'inspecteur général, accès, 5:25, 34

Classification, 35:5

Collecte

À l'étranger, modalités, légalité, etc., 2:33; 4:28-30; 9:29, 40-1; 10:10, 26-8, 30-1, 33, 41; 14:7, 13-4; 15:10-1, 22-5; 16:11-2; 23:21, 36

Activités, 22:34

Canadiens, 22:37

Justice, ministère, supervision, 9:29

Néo-Canadiens, à la demande d'un gouvernement étranger, 30:6-7, 9-10

Sous-traitance, 14:12

Service canadien du renseignement de sécurité—Suite

Renseignements—Suite

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, accès, 2:38-9; 4:35-6, 38-9; 5:25; 8:29; 10:31, 51-2; 13:21; 15:7

Communication à d'autres organismes connexes ou à des pays étrangers, 22:37; 23:27-8

Criminels, 2:34

D'affaires criminelles, protection, 31:27

Demandes, mandats, justification, 10:21-2

Gouvernement indien, échange, répercussions, 10:27, 30, 34, 37, 46

GRC, accès, échange, 7:8-9, 12-3, 15-6, 22, 24-5; 12:20

Médicaux, 9:31, 34

Préventifs, 32:4

«Protégés», mention, 35:7

Traitement, utilisation, échange, 3:7; 34:25-6

Groupe de travail, 34:27-8

Rôle, mandat, 1:11-2; 2:8, 11, 29, 33-4; 3:5-6, 8-9, 11; 4:34-6; 9:7; 12:20; 14:22; 18:10; 22:32-3

Caractère secret, importance, 2:14-5, 40; 4:13-4; 9:13-6; 16:26-7; 22:31; 29:9-10

Députés, connaissance des faits, 19:22-4

Dépassement, 17:8

Elargissement, 12:8, 18-9, 22-3; 15:25; 32:9

Légal, 18:25

Protecteur, amélioration, 10:45

Sécurité nationale, protection, opérations offensives, 9:22

Service civil

Ingérence politique, possibilité, 10:22

Maintien, 22:53

Transition, répercussions, etc., 4:33; 8:35; 9:30; 10:7, 17, 65; 19:17-8

Seuil d'intervention, 31:21

Solliciteur général, responsabilités, initiatives, etc., 6:29-30; 8:48; 9:23, 49, 52

Sous-solliciteur général

Fonctions, rôle, etc., 6:4-8; 19:13

Inspecteur général, relations, 6:7

Poste, politisation, 19:13

Structure organisationnelle

Faiblesses, 28:20-1

Modifications, 34:9

Succès obtenu, 4:37-8

Surveillance

Externe, répercussions, 34:16-7

Générale, 22:34

Transition, période, 18:25-6

Transparence, 5:24-5; 16:27

Travail, nature, utilité, etc., 36:18-9

Vérification interne, 34:27

Voir aussi *Affaire Marc Botvin*; Afrique du Sud; Air India, avion, écrasement—GRC; Alliance de la Fonction publique du Canada—Syndicat; Assemblée des Premières nations; Autochtones *passim*; Centre canadien d'information de la police—Banques de données; Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité—Travail effectué; Escoute électronique; Espionnage—Lutte, mesures; Marxisme—Ideologie; Médecins canadiens pour la prévention de la guerre nucléaire; Provinces—Dossiers; Sécurité nationale

passim; Sikhs canadiens; Témoins; Universités

Service canadien du renseignement de sécurité—Suite

Conflits de travail—Suite
 Grèves, règlement, procédure, 21:22
 Statistiques, 21:11
 Congés d'études, 36:19
 Corps policiers, renseignements, accès, 36:8, 12-4
 Cotes de sécurité, obtention, modalités, refus, avocats, honoraires, etc., 21:6-9, 12-6; 24:26-7; 32:16-7
 Culture d'organisation, traitement, 22:17-8
 Discipline, système, 3:25
 Discrimination, 24:37
 En provenance de la GRC, 3:22; 23:20; 32:20; 36:22
 Évaluation psychologique, programme, 22:6-10, 29
 Fonction publique, accès, 21:6, 23-4
 Formation, 31:5
 Éthique, 24:31
 Stimulation, techniques, 23:5-14
 Grèves, système, 36:11, 16, 20
 Indicateurs, 22:18-9, 40; 31:5
 Mesures disciplinaires, arbitrage, recours, 21:22, 30
 Montréal, Qué., 36:11-2
 Moral, 9:49-50; 21:5-6, 18, 33-4; 36:22-3
 Musulmans, embauche, 30:7
 Perfectionnement, méthode, 22:25
 Plaines à leur endroit, harcèlement, 3:26; 36:7, 14
 Plans de départ, 22:26-7
 Poste, fonctions, analyse, 23:13
 Programme d'aide, 21:34-6; 22:11
 Qualités, détermination, 22:24
 Quittant le service, santé, évaluation, 22:23-4
 Recrutement, 4:25-6; 21:25-6; 31:5-6; 36:8, 18
 Du côté civil plutôt que du côté policier, 28:14
 Relations de travail, difficultés, rajustements salariaux, etc., 21:18-9; 36:7, 17, 20-1
 Salaires, 21:23; 36:17-8
 Sélection, 23:9-10
 Détecteur de mensonges, utilisation, 22:19-21; 23:7; 35:8
 En fonction des changements mondiaux, transition, 22:25-6
 Examens psychologiques, utilisation, 35:8
 Tests, efficacité, 22:21-2, 29
 Services de soutien psychologiques, 22:10-3, 27-9
 Sikhs canadiens, embauche, 10:35, 39
 Soutien administratif, conventions collectives, 21:5, 9
 Syndicalisation, 34:31-2; 36:7
 Témoignage devant le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, avocat, représentation, 21:25, 27
 Traitements psychologiques, accès, structure, etc., 22:11, 15
 Enquêtes

Affaire syndicale en Colombie-Britannique, 8:35

Instruments, matériel nécessaire, 10:29
 Méthodes, techniques d'intrusion, 8:23-4, 32, 34; 9:35; 10:20, 29; 19:14-5; 26:17; 29:15-6; 32:11; 34:28-9
 Affidavits, traitement, juges, expertise, 26:24-7
 Application aux Sikhs canadiens, 10:36-8, 42-3, 45; 20:9
 Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, examen, 10:19
 Examen judiciaire, 10:20-1

Service canadien du renseignement de sécurité—Suite

Enquêtes—Suite
 Méthodes, techniques d'intrusion—Suite
 Universitaires, répercussions, 10:58
 Ministères ou autres organismes gouvernementaux désignant s'y soustraire, 11:19
 Modalités, comité de ciblage, rôle, etc., 3:28-9; 34:30
 Organisme d'aide aux réfugiés, Alberta, 8:35
 Refus au gouvernement, 3:21
 Résidents permanents, surveillance intensive, 8:26-7, 32-3
 Sensibilité à l'égard des différentes cultures, 30:10-1
 Sidhu, ministre du Punjab, attentat, 17:15-6
 Sources ouvertes, recours, langues officielles, utilisation, 36:21-2
 Validité, 23:36-7
 Ententes et relations avec des agences de pays étrangers, 2:38; 20:8
 Espionnage pour le gouvernement indien, 10:44-5
 Esprit de corps, 4:25-6
 Examens de sécurité, mécanisme, modalités, 9:33, 38
 Fichiers inconsultables, confidentialité, 23:36, 42-3; 29:20, 33; 31:29
 Filtrage sécuritaire
 À la demande des ministères, processus, 34:9-13; 35:5-7, 13, 16, 18-9
 Coût, 35:18
 Demandes
 Nombre, diminution, 35:13-4
 Refus, statistiques, 35:20
 Fiabilité et solvabilité, contrôle, 35:14
 Homosexualité, critère non pertinent, 35:12-3
 Interrogatoire, 35:15-6
 «Motifs déterminés», définition, 35:15
 Recommandation, document, 35:18, 20
 Fonctionnement, obstacles, 19:16-7
 Gestion interne, 3:6; 9:40
 GRC
 Activités, recoupement, 10:7-9, 50; 19:6-8; 21:34; 26:17
 Agents de liaison, échange, programme, 2:12, 19-20, 30, 36
 Gestion interne, 2:10
 Gouvernement, contrôle, 2:10
 Ministère, pouvoir, rôle, etc., 2:11
 Protocole d'entente, 2:12-3, 18-9, 36; 6:8; 7:14; 19:10; 34:15
 Relations, 2:9, 12, 19, 30, 36; 3:11; 4:17, 34; 6:10-1; 7:10, 22, 27; 9:8, 37; 10:18; 21:31, 34; 31:6; 36:12
 Responsabilités partagées, unité de contrôle, 10:9, 19, 22-3
 Rôle et mandat distincts, 2:30-1, 36; 3:22; 4:8; 7:9, 20-2, 27-8; 8:15, 28, 46; 9:50; 10:8; 22:53-4
 Voir aussi sous le titre susmentionné Employés et Renseignements
 Immigration, ministère, relations, 3:26-8
 Instructions écrites du Solliciteur général au directeur du Service, 2:28-9; 3:7, 26; 6:7
 Intérêts nationaux, protection, 9:7
 Irrégularités, 6:21
 Maintien de l'ordre, fonctions, ajout, 8:36, 46-7
 Mandats judiciaires
 Approbation ministérielle, modalités, etc., 2:31-2, 38-9; 3:23-5; 6:5-6; 10:53
 Attribution, processus, 30:20; 34:18, 26-7; 36:15, 21

- Service canadien du renseignement de sécurité—*Suite*
- Comité, étude
 Délai insuffisant, 14:10, 21-2
 Documents et renseignements, accessibilité, Solliciteur
 général, rôle, etc., 2:22-5, 34-5; 3:11
 Mandat, 2:16-7, 35; 3:15
 Travaux, accélération, 14:22
 Comité de surveillance des activités de renseignement de
 sécurité
 Rapport, 2:9, 36; 3:31; 6:12-3, 19-24; 8:22; 10:26, 41, 59-60
 Relations, 31:4-5
 Comparaison avec les systèmes de sécurité de divers pays,
 2:39-41
 Comptes rendus à un autre ministre que le Solliciteur
 général, 4:14
 Conventions collectives
 Conclusion avec l'agent négociateur, 21:5
 Modalités, droit, 21:10, 29-30, 36
 Défense d'une cause, protestation ou manifestation d'un
 désaccord, droit, 23:16, 18
 Démystification, 2:15; 4:13; 9:29
 Dépenses, ventilation, contrôle, etc., 3:17-8, 37; 4:31; 9:13-4
 Directeur
 Bassett, allusion, 10:67
 Rapport
 Annuel remis au ministre, 17:14
 Bureau de l'inspecteur général, examen, 5:12
 Rôle, 3:6-7
 Solliciteur général, relations, 10:52
Voir aussi sous le titre susmentionné Bureau de
 l'inspecteur général
 Direction antisubversive
 Abolition, 14:8; 18:8, 14, 16; 19:29; 22:55; 28:12-3, 15; 29:23
 Activités, interdit, Loi, inclusion, 9:28, 35
 Documents
 Bureau de l'inspecteur général, accès, 17:22-3
 Destruction, 31:11-2
 Exclusion de l'application de la Loi sur la protection des
 renseignements personnels, 29:32-3
 Transfert aux Archives du Canada, accessibilité,
 réglementation, 10:64-5; 29:24-5
 Droits et libertés civils, vie privée
 Protection, 8:46-7; 15:19
 Systèmes de valeurs différents d'un pays à l'autre, prise en
 considération, 10:35-6
 Violation, 8:38; 9:26; 10:19-20
 Efficacité, Bureau de l'inspecteur général, évaluation, 17:24
 Emploi, équité, attitude, 24:37
 Employés
 Abandon après formation, 22:5
 Actes illicites, 4:34; 15:23-4
 Bureau de l'inspecteur général, examen, 5:33-4
 Rapports, 2:43; 3:12-4, 26, 32-6, 39; 4:5; 5:34
 Agents de la paix, bénéfices, comparaison, statut,
 obtention, 21:25, 27-8; 36:8, 12-3
 Attitude condescendante de la part de la direction, 36:20
 Avancement, 23:11
 Compétence, 28:14
 Conflits de travail
 Arbitrage obligatoire et conciliation, recours, choix,
 21:11
- Service canadien du renseignement de sécurité—*Suite*
- Bureau de l'inspecteur général—*Suite*
- Comité de surveillance des activités du renseignement
 de sécurité
 Demandes de recherche, 5:22, 30, 33
 Fonctions, comparaison, chevauchement, 5:5, 7-8, 20-1,
 27; 17:12-3, 21; 31:7, 13
 Conflits d'intérêt, 5:30; 6:25-6
 Directeur, relations, 17:15
 Direction de la police et de la sécurité, fonctions,
 chevauchement, 31:7, 13
 Documents, protection, sécurité, mesures, 5:30
 Économiste, rôle, 5:29
 Études, dépôt demandé, 5:28
 Fonctions, temps et ressources consacrés, pourcentage,
 5:13
 Fouille et saisie, pouvoirs, 17:23
 Giroux, Bert, participation, 17:19-20
 Groupe de vérification opérationnelle, mise sur pied,
 fonctions, 17:10, 12
 Initiatives pour entreprendre un examen, 5:11
 Membres
 Nombre, 17:22
 Provenance, 5:22-3
 Sécurité, évaluations, 5:29-30
 Ministère, accès direct, 17:24-5
 Organigramme, 5:35
 Priorités
 Liste, 5:10-1, 25, 31
 Programme pluriannuel, 5:6, 22, 24-5
 Raison d'être, mise en doute, abolition, suggestion, 24:7-8,
 10, 18
 Rapports remis au Comité de surveillance des activités du
 renseignement de sécurité, 5:28-9
 Recherche, projets, 5:6-7, 20
 Rôle, mandat, 5:4-8, 30-1; 6:25; 9:40, 48-9, 52; 13:20;
 14:23-4; 17:9, 11-2, 20; 19:30-1; 28:5-6; 29:31-2;
 31:13; 34:16-7
 Secréariat du Solliciteur général, division de la police et
 de la sécurité, comparaison, 5:31-2
 Solliciteur général
 Adjoint, relations, 17:20
 Relations, 5:12-3, 21; 17:20; 19:30
 Sous-chef du ministère, statut, recommandation, 17:24
 Sous-solliciteur général, Loi, juridiction, 17:11
 Surveillance et recherche, activités, rapports, 5:5, 15, 21
 Liste, 5:15
Voir aussi Affaire Marc Bolvin et sous le titre
susmentionné Activités opérationnelles; Directeur—
 Rapport; Documents; Efficacité; Employés—Actes
 illicites; Mandats judiciaires—Réglementation—
 Cas internes ou concernant des pays étrangers, 5:20
 Centralisation, Capitale nationale, région, 36:6, 11
 Centre de la sécurité des télécommunications, relations, 6:18;
 14:12
 Cibles
 Choix, 17:11, 15; 34:30
 Identifiées au Canada, poursuite en pays étrangers, 4:35
 Civil et criminel, secueurs, distinction, 32:20-1; 34:15
 Colombie-Britannique, accord, 24:31

Sécurité nationale—Suite

Menaces—Suite

Racisme, Service canadien du renseignement de sécurité, rôle, 18:16-7

Réelles, Service canadien du renseignement de sécurité, justification, 24:19-20

Soviétiques, 25:4-5

Indicateurs canadiens, 11:13-4

Subversion, 25:32; 29:23

Terrorisme, 34:8

Zones d'ambiguïté, 12:10-4, 18

Organe central, 32:27

Organisme de surveillance fiable, 14:20

Politique, Conseil du Trésor, notes d'application, 35:19

Poursuites, responsabilités, 8:48

Priorités

Antérieures, 19:18

Bureau de l'Inspecteur général, participation, 5:31

Etablissement, Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, rôle, 4:36

Réduction, facteurs, capacités d'analyse, amélioration, 33:29

Renseignements, collecte

À l'étranger, 9:47-8; 14:21; 16:11; 25:18, 33; 27:19, 21

Analyse, centralisation, 9:41-2, 46-7; 10:43-4

Bureau d'évaluation nationale, création, pouvoirs, etc., 9:8; 12:8, 16, 19-20, 24-5

Besoins futurs, 33:25-6

Comités consultatifs des renseignements et de la sécurité, rôle, 12:21

Communication au Premier ministre, système, 27:19-20

Défense nationale et Affaires extérieures, ministères, activités, examen, etc., 4:15-6; 6:17; 9:21; 10:56; 14:13; 15:11; 16:19-20; 25:18-9; 27:9-11

Définition, 27:8-9

Évaluation, groupe national distinct, création, 11:19; 16:24-5

GRC, 7:18, 20-2

Renseignements opérationnels et stratégiques, 12:17

Service canadien du renseignement de sécurité, responsabilité, 4:16

Services responsables, 27:7

Responsabilisation, programme, 27:6

Sources, divulgation, refus ou octroi à un niveau inférieur des habilitations de sécurité, 15:15-6

Sous-ministres, comité, 6:16-7; 11:19

Universités, 10:55-6

Responsabilités confiées à d'autres agences gouvernementales que le Service canadien du renseignement de sécurité, 4:16; 9:30

Service canadien du renseignement de sécurité, rôle, 2:12; 3:18-9; 4:10

Services

À l'étranger, création, 25:29, 35-6; 32:10

Affermage, pratique, 10:23-4

Divers, compétition, surveillance, gouvernement, imposition, etc., 16:5-6, 11; 18:10; 28:16

Nécessité, 9:17

Secrets opérant à l'étranger, 4:27-8; 5:28; 9:9; 16:6

Surveillance, 10:50; 32:26

Utilisateurs, 9:21

Structure parlementaire canadienne, 2:26-7

Sécurité nationale—Suite

Système

Australien, 24:6-7, 11-2, 28; 25:19, 35; 28:18; 32:27

Canadien, évaluation globale, 11:15

Ne causant aucun préjudice, 9:22

Ombudsman, bureau, création, suggestion, 24:29

Public, éducation, 23:34

Modèles de d'autres pays, 24:10-1, 28

Voir aussi Assemblée des Premières nations—Activités; Autochtones—Revendications territoriales

Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

Abolition ou maintien, 8:16-7

Association canadienne des libertés civiles, position, 8:21; 9:25-6

Activités influencées par l'étranger, préjudiciables aux intérêts du Canada et favorisant la violence, surveillance, méthodes, 8:23

Activités opérationnelles

Bureau de l'Inspecteur général, surveillance, 5:13-5, 20, 31; 6:7-8; 17:15, 24

Comité parlementaire, surveillance, examen quinquennal, 8:29, 45-6; 9:23-4, 30; 10:65-6; 11:15-6; 15:7; 18:25; 19:8-9; 22:34-5, 39, 42-3, 47-8; 23:22, 28; 24:30; 28:6-8, 19-20; 29:16-8; 30:30-1; 31:22; 32:15, 19

Divulgaration, 4:23-4

Gouvernement, contrôle et surveillance, 28:8-9

Orientation générale, 6:26

Plan externe, 8:17

Proactives à l'étranger, 9:40-1; 11:17; 18:29

Solliciteur général, fonctions, rôle, etc., 6:5-6, 8; 14:24-5; 16:23

Surveillance, 13:21-2

Aéronefs, achat ou location, 3:14-6, 31-2

Agent de la paix, ajout, pouvoirs, 4:8-9; 10:9, 17-9

Améliorations, Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, recommandations, 4:27

Bâtiment propre, 19:18; 34:31

Bilinguisme, 3:22-3; 10:11-2; 18:30-2; 21:31; 28:14-5; 31:6; 34:14-5, 32-3; 36:10-1

Prime, 21:26; 36:9

Unités de travail linguistiques, 36:14-5

Budget, 1:12; 3:16-7, 37; 9:26-7; 19:6, 12; 28:17; 29:6; 30:28; 34:27

Examen, 2:26-7, 39-41

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, 4:22-3, 31; 9:14; 10:51; 19:10; 22:48; 28:17-8

Parlementaire, 4:32-3; 9:27, 34-5

Plans quinquennaux, examen, pouvoir discrétionnaire, 4:12

Bureau de l'Inspecteur général

Abolition, suggestion, 31:12; 32:15

Budget et effectifs, 5:20-1

Cabinet, documents, accès, 17:26

Certificats, émission, 5:5-7, 13, 15-9, 21, 35; 6:26, 31; 17:10-1

Comité, accès, 17:27-8

Dépôt demandé, 17:18

Et rapports, à l'intention du public, 17:23-4

- Rideout, George S.—Suite**
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 2:5; 4:27-9;
 5:26-8; 7:3; 24-5; 8:3; 17-8; 42-4; 9:4; 20-1; 53; 11:16-8;
 22:24-6; 53; 23:11-2; 45; 24:18-20; 25:14-6; 36; 26:3-4;
 15; 19-20; 23; 27:3; 28:16; 29:26-8; 34; 30:3-4; 7-11; 26-8;
 33:22-3; 34:3; 28-30; 35; 35:7-8; 20; 36:3; 20-1;
 37:231-2, 234
 Libertés civiles, 30:26
 Médicins canadiens pour la prévention de la guerre
 nucléaire, 23:45
 Sécurité nationale, 4:27; 5:28; 8:43; 16:24-5; 18:27-8; 22:53;
 24:19; 30:27
 Service canadien du renseignement de sécurité, 5:26-8;
 7:24-5; 8:17-8; 9:21; 11:17; 12:22-3; 14:22-3; 18:29-31;
 21:8-11; 26:23; 30:9-10; 28; 34:28-30; 35:7-8; 20; 36:20-1
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
 2:5; 4:27-9; 5:26-8; 7:3; 24-5; 8:3; 17-8; 42-4; 9:4; 20-1;
 53; 11:16-8; 12:22-3; 14:3; 22-3; 15:3; 16:24-5; 18:27-31;
 21:8-11; 19; 22:24-6; 53; 23:11-2; 45; 24:18-20; 25:14-6;
 36; 26:3-4; 15; 19-20; 23; 27:3; 28:16; 29:26-8; 34; 30:3-4;
 7-11; 26-8; 33:22-3; 34:3; 28-30; 35; 35:7-8; 20; 36:3; 20-1;
 37:231-2, 234
 Subversion, 11:18
 Union soviétique, 25:14-5
Robinson, Svend J. (NPD—Burnaby—Kingsway)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 2:4
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
 2:4
Rosen, Philip (Service de recherche de la Bibliothèque du
 Parlement)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 37:231-4
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
 37:231-4
Russell, Peter (témoin à titre personnel)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 2:5; 32:4-19,
 21-7
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
 2:5; 32:4-19, 21-7
Sabotage. Voir Service canadien du renseignement de sécurité,
 Loi—Menaces—Espionnage
Savage, Donald (Association canadienne des professeurs
 d'université)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 10:47-50, 56-8,
 60-6
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
 10:47-50, 56-8, 60-6
SCRS. Voir Service canadien du renseignement de sécurité
Seaborn, Blair (témoin à titre personnel)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 15:4-31
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
 16:4-31
Séance d'organisation. Voir Comité
Secrétariat du ministère du Solliciteur général
 Avis juridiques, 6:23-4, 31
 Provenance, prise en considération, 25:6-7
 Narco-terrorisme, 18:28; 25:8; 30:27
 Motifs raisonnables, 8:43
 Lutte, activités policières, 12:13-4
 Intérieures, 25:7-8
 canadien du renseignement de sécurité, 7:20-1
 Faisant l'objet d'enquêtes par la GRC et le Service
 Extérieures, 25:8-9
 Existence, prévention, 8:31; 10:28
 Espionnage, 25:32
 Economiques, 18:27-8
 Dossiers, ouverture, modalités, abus, etc., 10:14-7
 26:10-1
 Commission de réforme du droit du Canada, position,
 Code criminel, approche, 22:37, 44
 Définition, identification, 14:17; 16:25; 23:35-6; 25:7-8;
 28:16
 De pays étrangers, 11:9-10; 24:24-5
 Communautés ethnoculturelles, 12:17-8
 Activités résiduelles, 18:29, 33
 Acte criminel et conspiration, distinction, 7:21
Menaces. 12:6-8; 29:5
 Liste des réalités protégées par le Canada, 12:4-5
 KGB et gouvernement canadien, dialogue, 33:21-2
 Intérêts du Canada, définition, 12:16
 Identité, divulgation, 21:24-5
 Indicateurs, 8:28, 50; 10:13-5; 53-4; 15:18; 21:33; 23:7
 Impératifs, ministère, décision, 3:12
 Rôle, 2:12; 7:6-8, 12-3, 16, 18-9, 21
 Énoncé de politique, 7:20
GRC
 Gouvernements étrangers, activités, 4:18-9
 États-Unis, système, 8:24-5, 30-1
 État, caractère démocratique, protection, 26:15-6
 Entente Pearson-Laskin, 10:48, 53, 62
 Droits et libertés civils, conflit, 8:47-8
 Dénonciations, contrôle, 22:53
 Définition, 24:20-1; 26:12-3
 agences étrangères, 2:8, 41-3
 Communautés ethniques, harcèlement clandestin par des
 Commission McDonald, recommandation, 19:15
 Commission d'appel ou comité consultatif, création,
 Comités interministériels, rôle, GRC, participation, 7:26-7
 9:19
 Comité permanent du renseignement de sécurité, création,
 Aspect environnemental, 33:21-2, 29
 Mécanisme d'examen, application, 2:22; 6:18; 7:17-8
 Agences gouvernementales, 6:17
 Activités criminelles à l'étranger, GRC, enquêtes, 7:25-6
Sécurité nationale
 Étude, 19:27
Secrets officiels, Loi
 Bureau de l'inspecteur général
 Voir aussi Service canadien du renseignement de sécurité—
 Rôle, 6:4, 6; 34:18
 6:16
 renseignement de sécurité, composition, mandat, etc.,
 Division de l'examen de la Loi sur le Service canadien du
 Secrétaire du ministère du Solliciteur...—Suite

- Munton, Don**—*Suite*
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 25:22-36
- Narco-terrorisme. Voir** Sécurité nationale—Menaces
- Nunziata, John** (L—York-Sud—Weston)
Centre de la sécurité des télécommunications, 2:17-8
- Comité**
Séance d'organisation, 1:9-10, 13-7, 19-22
Travaux, planification, 3:3
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, 2:44
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 1:7; 2:3, 5, 16-20, 24-5, 32, 41-2, 44; 3:11-6, 31-6; 6:14-5, 22-5, 31; 7:3; 8:3
- Ordre de renvoi**
Comité spécial, constitution, mandat, etc., 1:3
- Organisation des Sikhs du monde**
Constitution, origine, mandat, etc., 10:32-3, 46
Préoccupations, transmission à diverse instances dont la Commission des Nations Unies sur les droits de la personne, résultats, 10:43
Service canadien du renseignement de sécurité, consultations, 10:34-5, 39-40
- Osbaldeston, l'hon. Gordon** (témoin à titre personnel)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 28:4-21
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 28:4-21
- Osbaldeston, rapport. Voir** Service canadien du renseignement de sécurité
- OTAN. Voir** Autochtones—Inuits
- Pacte de Varsovie. Voir** Europe de l'Est
- Parti Québécois**
Activités visant à l'indépendance du Québec, forme possible d'espionnage, conséquences, etc., 14:8-9, 14-6, 19-20
- Paterston, Craig** (British Columbia Law Union)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 23:16-24, 26, 29-30, 32-5
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 23:16-24, 26, 29-30, 32-5
- Perquisition**
Mandats, autorisations, 6:19
GRC, 7:18
- Pitfield, l'hon. Michael**
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 9:4-25
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 9:4-25
- Pologne**
Situation économique et politique, 33:13-4, 17
- Pour corriger une situation. Voir** Service canadien du renseignement de sécurité
- Président du Comité**
Election de Thacker, 1:4
Président suppléant, nomination par consentement unanime de Atkinson, 30:4
- Prise d'otages. Voir** Terrorisme
- Procès-verbaux et témoignages**
Impression, 1:15-6
- Programme de contestation judiciaire. Voir** Services juridiques
- Projets de loi**
Ebauches, Cabinet, documents confidentiels, 35:19
- Provinces**
Dossiers, Service canadien du renseignement de sécurité, accès, accord, 9:26, 31-2
- Prutschi, Manuel** (Congrès juif canadien)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 18:5-11, 15, 17-9, 22-3
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 18:5-11, 15, 17-9, 22-3
- Rabin, Eli** (Congrès juif canadien)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 18:4-5, 13-4, 18
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 18:4-5, 13-4, 18
- RACCM. Voir** Régime d'assurance collective chirurgicale-médicale
- Racisme. Voir** Sécurité nationale—Menaces
- Rafoss, Bill** (Association canadienne des libertés civiles)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 9:4, 25-35
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 9:4, 25-35
- Rankin, Murray** (Université de Victoria)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 24:4-28
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 24:4-28
- Voit aussi** Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité—Travaux
- Ray, Lynn** (Alliance de la Fonction publique du Canada)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 21:15-9
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 21:15-9
- Régime d'assurance collective chirurgicale-médicale (RACCM)**
Bénéfices, particularités, description, etc., 22:15-6
Relations internationales
Canadiens, attitude, 25:22-9
- Rideout, George S.** (L—Moncton)
Centre de propagation de l'Islam, 30:7-8
Comité, 5:26-7; 9:3; 29:28
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, 8:44; 9:20; 11:16-7; 16:24; 24:18; 29:26; 30:27

- Lee, Derek—Suite**
Service canadien du renseignement de sécurité, 2:33-4; 3:26-9; 4:8; 5:10-3; 6:10-1; 31; 7:13-4; 8:3; 11-2; 29-33; 9:31; 10:33; 35; 14:12; 15:10-1; 16:11-2; 20:9; 21:27-8; 33-4; 22:15; 23:7; 27; 25:31; 26:25-6; 28:5-6; 29:15-6; 30:20; 31:12-3; 32:15; 34:16-9; 35:18-9; 36:13-5
- Lévesque, Jacques** (témoin à titre personnel)
Infractions en matière de sécurité, 13-4, 16-21, 23-5, 27, 29-30
Service canadien du renseignement de sécurité, 13-4, 16-21, 23-5, 27, 29-30
33:4-6, 13-4, 16-21, 23-5, 27, 29-30
- Liberté académique. Voir** Universités
- Libertés civiles**
État, intervention, 30:26
- Linden, M., le juge Allen M.** (Commission de réforme du droit du Canada)
Infractions en matière de sécurité, 26:6-17, 19, 21, 23-7
Service canadien du renseignement de sécurité, 13-4, 16-21, 23-7
- Littlechild, Willie** (PC—Wetaskwin)
Assemblée des Premières nations, 13:22-3
Autochtones, 2:37; 13:22
Comité, 3:3; 9:3
Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, 6:31; 9:52; 22:54; 23:33
Commission des plaintes du public contre la GRC, 17:25
Cour d'appel fédérale, 24:27
Cour fédérale, 15:21-2
Europe de l'Est, 19:19
Gendarmerie royale du Canada, 7:23; 22:23-4
Inde, 20:14-5
Information, accès, 29:28
Infractions en matière de sécurité, 2:3-4, 36-8, 44; 3:30-1; 4:33-6, 40-1; 5:30-1; 6:30; 7:3; 21-3; 8:3; 45-7; 9:4; 22-3, 52; 10:3; 42-6, 61-3, 66; 13:22-4; 15:3; 21-4; 16:25-6; 17:22-5; 19:16-9; 20:14-5; 22:21-4, 31, 54; 23:12-3, 33-4; 44-6; 24:20-1, 27; 25:17; 26:3-4; 27:3; 29:28; 30:3; 33:24-6; 34:3; 36:3; 37:231-4
Médecins canadiens pour la prévention de la guerre nucléaire, 23:46
Organisation des Sikhs du monde, 10:43, 46
Sécurité nationale, 4:36; 5:31; 7:21; 8:47; 9:22; 10:43; 16:25; 19:18; 23:34; 24:20; 33:25-6
- Littlechild, Willie—Suite**
Service canadien du renseignement de sécurité, 2:36-8; 3:30-1; 4:33-5; 5:30-1; 6:30; 7:22-3; 8:45-6; 9:22-3; 10:42-4; 13:23-4; 15:12-4; 16:26; 17:22-5; 19:16-8; 22:21-4; 31, 53; 23:12-3; 24:21
Service canadien du renseignement de sécurité, 13-4, 16-21, 23-5, 27, 29-30
33:4-6, 13-4, 16-21, 23-5, 27, 29-30
Infractions en matière de sécurité, 13-4, 16-21, 23-5, 27, 29-30
Service canadien du renseignement de sécurité, 13-4, 16-21, 23-5, 27, 29-30
33:4-6, 13-4, 16-21, 23-5, 27, 29-30
36:5-23
Marxisme
Idéologie, Service canadien du renseignement de sécurité, surveillance, 30:23-4
McAndrew, Brian, mémoire. Voir Appendices
McGee, l'hon. Frank (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)
Infractions en matière de sécurité, 4:21-4, 33, 37, 39-40
Service canadien du renseignement de sécurité, 13-4, 16-21, 23-7
McLean, Peter (témoin à titre personnel)
Infractions en matière de sécurité, 22:5-10, 14, 19-25, 28-9
Service canadien du renseignement de sécurité, 13-4, 16-21, 23-7
Médecins
Adhésion, 23:28-9
Renseignements, communication par ordinateur, 23:46
Sécurité, activités, 23:41-2, 47
Service canadien du renseignement de sécurité, enquête, 23:40-1, 45-6
Voir aussi Témoins
Ministère du Solliciteur général. Voir plutôt Solliciteur général, ministère
Minorités ethniques
Droits de la personne, protection, 10:25
Morden, Reid (Service canadien du renseignement de sécurité)
Infractions en matière de sécurité, 2:4; 3:5-14, 16-39; 34:6-35
Service canadien du renseignement de sécurité, 13-4, 16-21, 23-5, 27, 29-30
Munton, Don (Université de la Colombie-Britannique)
Infractions en matière de sécurité, 25:22-36

- Immigrants—Suite**
 Entrée au Canada—Suite
 Service canadien du renseignement de sécurité, enquêtes, procédure, etc., 35:8-9
Immigration, ministère. Voir Service canadien du renseignement de sécurité
- Inde**
 Droits de la personne, 10:34
Information, accès
 Documents gardés secrets, temps requis, 29:13-4, 26, 28-9
 Droit, protection des renseignements personnels, équilibre, 29:19-20
- Infractions en matière de sécurité, Loi**
 Application, GRC, responsabilité, 9:43
 Autres lois, incohérences, création, 15:26-7
 Commission de réforme du droit du Canada, examen possible, 26:20
 Étude, 1:7; 2:3-5, 7-44; 3:5-39; 4:4-41; 5:4-36; 6:4-32; 7:5-30; 8:5-51; 9:5-54; 10:5-68; 11:4-20; 12:4-25; 13:4-26; 14:3, 5-29; 15:3, 5-27; 16:4-31; 17:4-29; 18:4-36; 19:4-32; 20:4-16; 21:4-37; 22:5-55; 23:4-47; 24:4-37; 25:4-36; 26:6-27; 27:3-22; 28:4-21; 29:4-34; 30:5-31; 31:4-32; 32:4-27; 33:4-31; 34:5-36; 35:4-21; 36:5-23; 37:231-4
 Objectifs, 2:9
 Rapport à la Chambre, 37:1-230
- Inskier, Norman D.** (Gendarmerie royale du Canada)
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 7:5-30
 7:5-30
- Inuits.** Voir Autochtones
- Jacques, Carole** (PC—Mercier)
 Comité, séance d'organisation, 1:19
- Jelly, Stephen** (Alliance de la Fonction publique du Canada)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 21:9
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 21:9
- Jennings, John R.R.** (Association du Barreau canadien)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 15:5-9, 14, 19-20, 27
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 15:5-9, 14, 19-20, 27
- Juifs canadiens**
 Harcèlement, propagande haineuse, attentats, etc., victimes, 18:6-7
 Union soviétique ou Israël, activités de renseignement, 18:15
Justice, ministère. Voir Comité—Lettres officielles; Service canadien du renseignement de sécurité—Renseignements—Collecte
- Kaplan, I'hon. Bob** (L—York-Centre; témoin à titre personnel)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 2:4; 19:4-32
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 2:4; 19:4-32
- Kavchak, Andrew** (témoin à titre personnel)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 30:15-31
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 30:15-31
- Kearl, Greg** (témoin à titre personnel)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 29:7-13, 16-20, 24-5, 27-9, 32-3
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 29:7-13, 16-20, 24-5, 27-9, 32-3
- Kelly, I'hon. William** (témoin à titre personnel)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 9:4, 36-53
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 9:4, 36-53
- Kramer, Ed** (témoin à titre personnel)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 22:12-3, 17-20, 23-4, 26, 28, 30-1
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 22:12-3, 17-20, 23-4, 26, 28, 30-1
- Lahey, James** (ministère du Solliciteur général du Canada)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 2:3
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 2:3
- Lane, Gary.** Voir Comité—Témoin—Comparution, convocation
- Lee, Derek** (L—Scarborough—Rouge River)
 Affaire Atwell, 31:14
 Affaire Chiarelli, 24:11
 Air India, avion, écrasement, 4:9-10; 20:10
 Association professionnelle des Sikhs du Canada, 20:9
 Autochtones, 13:12-5, 24
 Bureau du Conseil privé, 16:8-9
 CASIS, conférence, 10:35
 Centre de la sécurité des télécommunications, 7:14-5; 9:9-10; 16:10-1; 27:11-2
 Comité, 3:3; 6:9; 11; 7:5; 9:3, 11
 Séance d'organisation, 1:14-5, 21-2
 Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, 4:11; 6:10; 9:12; 13:14, 25; 14:11; 24:10-1, 32-3; 30:21; 31:14
 Comité interministériel de la sécurité des renseignements, 27:8-9; 28:4-5
 Écoute électronique, 8:11; 26:14-5
 Élections, 2:33
 Évaluation psychologique, programme, 22:14
 Forces armées canadiennes, 22:14
 Immigrants, 31:24
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 1:7; 2:3-4, 33-4; 3:26-9; 4:8-12; 5:10-3, 18, 35-6; 6:9-11, 30-1; 7:3, 5, 11-5; 8:3, 11-2, 29-33; 9:4, 9-12, 30-2, 46-7; 10:3, 13-7, 33-5; 11:2, 29-33; 12:15-7; 13:12-6, 24-6; 14:3, 10-3; 15:3, 8-11; 16:8-12, 18; 18:14-5; 20:9-11; 21:19, 27-8, 33-4; 22:13-5, 40-1; 23:7, 25-8, 40-1, 46; 24:9-11, 24, 26, 32-3; 25:6-9, 30-1; 26:3-4, 12-7, 25-7; 27:3, 7-12; 28:4-7; 29:14-6, 33-4; 30:3-4, 20-1; 31:12-6, 23-5; 32:15-9; 33:11, 14-5; 34:3, 16-9; 35:18-9; 36:3, 13-6; 37:231-3
 Juifs canadiens, 18:15
 Médecins canadiens pour la prévention de la guerre nucléaire, 23:40-1, 46
 Organisation des Sikhs du monde, 10:34
 Provinces, 9:32
 Sécurité nationale, 7:12-3; 8:30-1; 9:30, 46-7; 10:13-5, 55; 11:9, 11; 12:15-7; 14:13; 16:11; 21:33; 22:44; 24:10-1, 24; 25:6-9; 26:12-3, 15-6; 27:7-11

- Farson, Stuart—Suite**
Service canadien du renseignement de sécurité, 17:27;
23:13-4; 36:23
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
8:19; 10:23; 15:26-7; 17:27; 23:13-4; 46; 24:22; 25:20;
31:29-32; 32:27; 36:23; 37:231-4
Union soviétique, 25:20
- Fic, Victor M.** (Czechoslovak Association of Canada)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 18:24-35
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
18:24-35
- Fletcher, Joseph** (Université de Toronto)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 8:5-21
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
8:5-21
- Forces armées canadiennes**
Membres, évaluation psychologique, programme, 22:14
- Freckner, John** (Commission de réforme du droit du Canada)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 26:12, 16, 22,
27
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
26:12, 16, 22, 27
- Gaertner, Brenda** (British Columbia Law Union)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 23:15-6, 26-30
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
23:15-6, 26-30
- Gauthier, l'hon. Paule** (Comité de surveillance des activités de
renseignement de sécurité)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 4:17, 27
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
4:17, 27
- Gendarmerie royale du Canada (GRC)**
Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale, 7:8-9,
27; 10:19; 18:10; 29:10, 30
Entité distincte, 14:5
Plaintes, 17:17
Surveillance, 16:17-8; 17:17; 22:35
Enquêtes, procédure, priorités, etc., 7:16-7
Mandats, obtention, 7:23
Membres
- Evaluation psychologique, programme, confidentialité,**
etc., 22:14, 30-1
Qualités, détermination, 22:24
Quittant le service, santé, évaluation, 22:23-4
Voir aussi Air India, avion, écrasement; Autochtones—
Affaires; Centre de la sécurité des télécommunications;
Centre de propagation de l'Islam; Ecoule électronique—
Enquêtes, autorisations; Infractions en matière de
sécurité, Loi—Application; Perquisition—Mandats;
autorisations; Sécurité nationale *passim*; Service
canadien du renseignement de sécurité; Stupéfiants—
Lutte; Témoins; Terrorisme—Lutte
- Gibson, Paul** (Association des employés du SCRS)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 21:20-36
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
21:20-36
- Gill, Karnail Singh** (The World Sikh Organisation)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 10:24-46
- Gill, Karnail Singh—Suite**
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
10:24-46
Giroux, Bert. *Voir* Service canadien du renseignement de
sécurité—Bureau de l'inspecteur général
Glen, Ian (ministère du Solliciteur général du Canada)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 2:3
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
2:3
Gore, Tom (Association des libertés civiles de Victoria)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 24:28-37
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
24:28-37
- Gorlick, Brian** (personnel du Comité)
Comité de surveillance des activités du renseignement de
sécurité, 31:27
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 29:32; 31:27-9;
37:231-4
Service canadien du renseignement de sécurité, 29
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
29:32; 31:27-9; 37:231-4
- Gosse, Richard** (Commission des plaintes du public contre la
GRC)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 17:4-29
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
17:4-29
- Gouvernement**
Nominations, processus, consultations, 9:13
- Griffiths, Franklyn** (témoin à titre personnel)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 33:7-12, 18,
21-3, 25-6, 28-9
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
33:7-12, 18, 21-3, 25-6, 28-9
- Hai Patel, Iman Abdul** (Centre de propagation de l'Islam)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 30:5-7, 15
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
30:5-7, 15
- Handfield, François** (Commission de réforme du droit du
Canada)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 26:11-5, 17-21
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
26:11-5, 17-21
- Horne, Bob** (PC—Mississauga-Ouest)
Comité, 2:32
Séance d'organisation, 1:19-20
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 1:7; 2:3, 32,
34-6; 32:23-6
Service canadien du renseignement de sécurité, 2:34-6
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
1:7; 2:3, 32, 34-6; 32:23-6
- Immigrants**
De l'Inde, demandes d'immigration, traitement, 35:9
Entrée au Canada
Refus par mesure de sécurité, contestation, etc., 31:24;
35:9-12

- Écoute électronique—Suite**
Utilisation, 23:30
Voir aussi Assemblée des Premières nations—Membres
- Elcock, Ward P.D.** (Bureau du Conseil privé)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 27:4-21
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 27:4-21
- Elections**
Processus démocratique canadien, agents étrangers, intervention, 2:33
Enquêtes relatives à la sécurité nationale, programme. Voir Appendices
- Entente Pearson-Laskin.** *Voir* Sécurité nationale
- Erasmus, Georges** (Assemblée des Premières nations)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 13:4-26
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 13:4-26
- Espionnage**
Agents, gouvernements ou sociétés étrangères, distinction, 26:11
«Ciel ouvert», politique, 14:27-8; 16:28; 18:34-5
Définition, 14:15
Industriel, 32:23
Et politique, 8:17; 19:19
Lutte, mesures, 2:8; 8:28; 12:6; 14:29
Service canadien du renseignement de sécurité
Ressources nécessaires, 30:29
Rôle, 3:10-1; 16:29
Par certains pays européens, 3:19-20; 14:17-8, 28; 16:28-9; 18:34-5; 24:13; 25:12-3
Privé, technologie détenue par des universités ou des sociétés privées, 10:59-60
Technologique, 19:24-5; 24:13-6; 25:12; 26:11
Voir aussi Europe de l'Est; Service canadien du renseignement de sécurité, Loi—Menaces
- Étudiants et professeurs étrangers. Voir** Universités
- Europe de l'Est**
Espionnage industriel, 33:16, 30
Ouverture, changements, sécurité canadienne, répercussions, approche, 33:19, 21, 28-9; 34:7-8
Pacte de Varsovie, effritement, 33:4-6, 19-21, 27
Sécurité, services, 19:19-20; 29:5; 30:17; 33:4
- Évaluation psychologique, programme**
Modèle à trois volets, 22:13-5
Services gouvernementaux, besoin, 22:14
Voir aussi Forces armées canadiennes—Membres; Gendarmerie royale du Canada—Membres; Service canadien du renseignement de sécurité—Employés
- Farson, Stuart** (Personnel du Comité)
Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, 24:22; 31:29-32
Écoute électronique, 8:19
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 8:19; 10:23; 15:26-7; 17:27; 23:13-4, 46; 24:22; 25:20; 31:29-32; 32:27; 36:23; 37:23-4
Sécurité nationale, 10:23; 32:27
- Crélinsten, Ronald** (Département de criminologie, Université d'Ottawa)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 12:9-17, 19-25
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 12:9-17, 19-25
- CSARS.** *Voir* Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
- CST.** *Voir* Centre de la sécurité des télécommunications
- Cummings, P. M.** (Gendarmerie royale du Canada)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 7:14
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 7:14
- Czechoslovak Association of Canada.** *Voir* Témoins
- Déclaration d'entente. Voir** Autochtones
- Défense nationale, ministère**
Activités de renseignement, surveillance, 19:25
Voir aussi Centre de la sécurité des télécommunications—Activités; Sécurité nationale—Renseignements, collecte
- Département de criminologie, Université d'Ottawa. Voir Appendices; Témoins**
- Députés.** *Voir* Comité; Service canadien du renseignement de sécurité—Rôle, mandat—Caractère secret
- Direction de la police et de la sécurité.** *Voir* Service canadien du renseignement de sécurité—Bureau de l'inspecteur général
- Dissidence. Voir** Subversion—Et
- Division de l'examen de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité. Voir** Secréariat du ministère du Solliciteur général
- Droits de la personne. Voir** Minorités ethniques
- Droits et libertés civils**
Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, rôle, 9:51; 11:16
Population canadienne, intérêt, défense, 8:6, 16
Protection, 8:27-8
Voir aussi Sécurité nationale; Service canadien du renseignement de sécurité
- Économie**
État, intervention, 30:25
- Écoute électronique**
Affaire d'Hamilton, Ont., impliquant des Sikhs canadiens, 10:40
Code criminel, dispositions, 8:33; 26:20-1
Commission de réforme du droit du Canada, étude, 26:14-5, 18
Affaire Duarte, allusions, 26:15
Documents, mise sous scellé, 26:18-9
Enquêtes, autorisations, 6:19; 10:21
GRC, 7:18
Par mandat ou sans mandat, distinction, 8:11-2
Fréquence, États-Unis et Canada, comparaison, 10:20
Service canadien du renseignement de sécurité, utilisation selon certaines catégories de menaces, professeurs de l'Université de Toronto, étude auprès de différents groupes de la société, 8:7-13, 15-20

- Comité de surveillance des activités de...**—*Suite*
Voir aussi *Affaire Chiarelli; Affaire Marc Boivin; Air India, avion, écrasement; Appendices; Autochtones—*
 Revendications territoriales; Comité—Entretien privé; Cour d'appel fédérale; Gendarmerie royale du Canada; Sécurité nationale—Priorités—Établissement; Service canadien du renseignement de sécurité *passim*; Subversion; Témoins; Violence—Prévention
- Comité interministériel de la sécurité et des renseignements**
 Activités, organismes participants, réunions, fréquence, etc., 27:8-9, 16-9
- Centre de la sécurité des télécommunications, relations, 28:5**
 Rôle, structure, etc., 28:4-5
- Commissaire à la protection de la vie privée. Voir** Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
- Commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration. Voir** Témoins
- Commission de police de la Colombie-Britannique**
 Nominations, modalités, 22:46
- Commission de réforme du droit du Canada. Voir** Code criminel—Modifications; Écoute électronique; Infractions en matière de sécurité, Loi; Service canadien du renseignement de sécurité, Loi; Témoins
- Commission des Nations Unies sur les droits de la personne. Voir** Organisation des Sikhs du monde—Préoccupations
- Commission des plaintes du public contre la GRC**
 Enquêtes
Affaire Gordon Thomas, 17:6, 17
 Bureau d'information du Salvador, Vancouver, C.-B., 17:7, 17
 Existence, publicité, 17:25
 Président, rôle, 17:12
Voir aussi Témoins
- Commission McDonald**
 Rapport, recommandations, résultats, etc., 19:5, 7-8, 13-7; 22:41; 32:6-8, 12, 18
Voir aussi Sécurité nationale—Commission d'appel
- Congrès juif canadien. Voir** Témoins
- Conseil du Trésor. Voir** Témoins
- Contestation judiciaire, programme. Voir** Services juridiques
- Copeland, Paul D. (Collectif Sécurité de l'Ontario Law Union)**
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 31:8-12, 14-6, 18-21, 24-9
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 31:8-12, 14-6, 18-21, 24-9
- Corn, George (Czechoslovak Association of Canada)**
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 18:23-4
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 18:23-4
- Cour d'appel fédérale**
 Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, accès, 24:27
 Saisie d'une demande de mandat judiciaire, avocats non fonctionnaires, recours, sélection, etc., 15:21-2
- Comité de surveillance des activités de...**—*Suite*
 Mandat, rôle, 4:11-2, 36; 9:29, 39-40; 10:31; 11:18-9; 14:11, 18-20; 16:31; 17:13; 22:42; 24:5-6
 Élargissement, 15:20; 22:36; 23:22; 24:10; 30:27; 31:7, 21
 Extension aux employés d'aéroport et de compagnies d'aviation, 2:44; 24:30, 32-3, 35
 Ordonnances définitives de nature administrative, 9:8
 Plaintes, réception, 24:33
 Sécurité nationale, débat, tenue régulière et publique à Ottawa, 10:12
 Membres
 Coopération, possibilité, 5:32; 19:20-2; 22:47; 31:5, 20
 Émanant du Conseil privé, 6:10, 28; 9:17; 22:51-2
 Mandats non renouvelables
 À court terme, 6:31
 À long terme, 8:28, 44, 49
 De cinq ans, 11:16; 22:50
 Permanents, efficacité, 29:31
 Recherchistes, compétence, 31:32
 Travaillant à temps partiel, 4:20-1
 Valeurs humaines, 9:7
 Nomination, processus, consultations, 6:10, 27-8; 8:36-7, 40-2, 44; 9:12-3, 20-1, 28; 11:16-7; 22:35, 38, 45, 48-9, 51; 29:26-7; 31:8, 17, 19
 Observation, travail, 14:11
 Organisme
 De révision ou de prévention, 10:5-7
 Examen ou de surveillance, 9:40, 52; 14:11, 18-9; 16:7, 24, 29-30; 28:6
 Plaintes
 Bien-fondé, 23:33, 43
 Du public, 5:22; 8:11, 14; 23:43-4
 Étude, mécanisme, amélioration, 9:28-9, 32-3
 Procédure, connaissance des immigrants, 30:13
 Témoignages, avocats, accès, etc., 23:33, 39-40
Voir aussi sous le titre *susmentionné* Mandat
 Pouvoirs, 8:39-40, 49; 9:50-1; 10:46
 De direction, 9:17-8
 Élargissement, 9:27; 10:29, 31, 49; 11:18
 Président, nomination, 9:28; 23:22
 Rapports, 4:14
 Renseignements
 Affaires criminelles, protection, 31:27
 Obtention, 4:10, 12, 24
 Ressources nécessaires, 24:10
 Solliciteur général, relations, 4:15
 Surveillance d'établissements de sécurité nationale autres que le Service canadien du renseignement de sécurité, 22:35-6, 38-9, 54; 24:7, 18; 31:20-2; 32:13-4
 Travail effectué
 Gouvernement, vérification, 14:11
 Résultats, 9:17-8; 29:16; 31:8
 Service canadien du renseignement de sécurité, Bureau de l'inspecteur général, évaluation, 17:13-5
 Travaux effectués par Murray Rankin, sécurité, habilitation, etc., 24:22

Comité—Suite

Annexion au compte rendu, 7:10; 13:26; 21:3; 19; 23:47;
31:9; 12

Consentement unanime, 16:18-9

Confidentiels, notes, etc., destruction, 37:234

Dans les deux langues officielles, 13:4

Dépôt demandé, 10:13; 53; 21:9; 11-2

Transmission à la Division d'examen de la Loi constituant

le Service canadien du renseignement de sécurité du

Bureau du solliciteur général, 9:4

Entretien privé avec le Comité de surveillance des activités

de renseignement de sécurité, tenue, 27:3

Farson, Stuart, chercheur principal, services, 2:5

Contrat, prolongation, 4:40-1; 37:233

Forfait, négociation avec Les Vador, avocat, 9:4

Gorlick, B., et Cadieux, F., adjoints à la recherche, contrats,

prolongation, 37:233

Information, séance sur les directives ministérielles, tenue,

27:3

Intervenants de Washington, dépenses, 22:3

Lettres officielles contenant des questions envoyées à divers

organismes et ministères, 4:7-8; 40-1; 6:9; 7:30

Justice, ministère, réception, réponses, 6:9; 12

Mandari, 1:8-9; 11; 13-5; 5:26; 6:14; 9:11; 51; 19:9

Ministre, comparution, 2:7-23; 25-44

Sujets non abordés, réponses écrites, 2:15; 43

Pouvoirs, 2:24

Publicité, coût, etc., 1:20; 22

Questions, présentation sous forme de motion, 5:18

Rapport

Exemplaires, nombre, format, etc., 36:3

Preliminaires, 23:34-5

Une période de transition et non de crise, approbation,

dépôt, réponse du gouvernement, 37:234

Recherche supplémentaire, employés, embauche et matériel

nécessaire, 1:21-2; 7:5; 30; 8:3

Rédacteur réviser, contrat, m. (Brewin), 33:30

Renseignements, obtention, 6:12-5; 23; 28:10; 29:28

Réviseur chargé du texte final de la version anglaise du

rapport, 37:233

Séance d'organisation, 1:8-22

Séances

A huis clos, 1:7; 9-12; 2:3-5; 3:3; 7:3; 8:3; 9:3-4; 54; 10:3;

14:3; 15:3; 22:3; 26:3; 27:3-4; 30:3-4; 34:3; 5; 36:3;

37:231-4

D'information en lieu sûr, organisation, 10:3

Intensives, 8:3; 30:4

Suspension, 11:4

Tenue, 27:3

Et impression des témoignages en l'absence de quorum,

1:16

Service canadien du renseignement de sécurité,

comparution, réponses aux questions en vertu de la Loi

sur les secrets officiels, députés, rôle, conflit, etc., 1:11, 14

Sous-comité du programme et de la procédure,

établissement, rôle, etc., 1:17-8

Témoins

Comparution, convocation, etc., 1:9

Comité de surveillance des activités du renseignement

de sécurité, 22:3

Comité—Suite

Comparution, convocation, etc.—Suite

Directeur du Service canadien du renseignement de

sécurité, 22:3

Experts sur les répercussions au Canada des

changements survenus à l'Est, 22:3

Farson, Stuart, 2:3

Greffier adjoint du Conseil privé chargé du

renseignement et de la sécurité, 22:3

Invités mais n'ayant pas eu l'occasion de témoigner,

22:3

Lane, Gary, procureur général de la Saskatchewan,

17:22

Russell, Peter, 2:3

Thompson, Richard, consultation préalable avec le

Solliciteur général, 5:26-7

Dépenses, politique, 1:17

Experts sur l'Europe de l'Est, contrats, 10:3

Obligation de répondre aux questions, 5:18

Réponses écrites, 17:27

Temps, attribution, 1:16-7

Travaux, planification, 3:3; 4:40; 6:22-3; 7:5; 8:3; 9:3; 14:3;

21:36-7; 26:3-4

Voyages

Vancouver, C.-B., 14:3

Organisateur, frais, 21:19

Services de soutien, frais, 21:3

Washington, 1:14-5; 20-1; 9:53; 10:3

Budget supplémentaire, 15:3; 21:19

Reynolds, Barbara, dépenses, remboursement, 21:3

Voir aussi CASIS, conférence

Comité de surveillance des activités de renseignement de

sécurité (CSARS)

Administration, zones de chevauchement, 30:21

Agent du Parlement, 9:13; 20

Association des libérés civiles de la Colombie-Britannique,

position, 24:24

Autochtones, recours, 13:14; 25

Cabinet, documents, accès, 8:50; 9:24-5; 10:51; 15:7; 13-4;

22:40; 24:8; 31:5; 16-7; 32:23-4

Comité d'examen parlementaire, création, 10:66; 14:11; 24:6;

18-9; 35

Commissaire à la protection de la vie privée, relations, 4:6

Cotes sécuritaires

Composition, 10:66

Etablissement

Procédures, 8:51

Sous-ministres, décisions, renversement, 9:8

Refus, fonction d'appel, etc., 26:21-2

Directeur de la recherche, fonctions, personnel et budget

nécessaires, 31:29-31

Emploi, égalité, politique, application, 24:30

Enquêtes, procédure, modalités, 4:5-6; 31:18

Existence, publicité, 24:33

Indépendance, 24:22-3; 31:21

Inspecteur général, rôle, relation, 4:25; 9:24-5; 19:20; 22:52-3;

28:19; 29:31

Justice et solliciteur général, Comité, relations, 31:7, 14

Maintien plutôt que le recours à un comité mixte de la

Chambre et du Sénat, 4:19-20; 9:34; 11:16; 15:7

- Brick, Eric** (Service canadien du renseignement de sécurité) Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 35:6-13, 15-20
- Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 35:6-13, 15-20
- British Columbia Law Union.** Voir Appendices—Loi; Témoins
- Brodeur, Jean-Paul** (Université de Montréal) Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 10:5-24
- Bryden, Philip** (Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique) Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 22:32-6, 41-2, 44-55
- Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 22:32-6, 41-2, 44-55
- Bureau de l'évaluation nationale** Création, suggestion, utilité, 14:10, 13, 25-6; 16:6, 16, 22; 19:29
- Bureau de l'inspecteur général.** Voir Sécurité nationale—Priorités; Service canadien du renseignement de sécurité
- Bureau d'information du Salvador, Vancouver, C.-B.** Voir Commission des plaintes du public contre la GRC—Enquêtes
- Bureau du Conseil privé** Coordonnateur de la sécurité et du renseignement, responsabilités, effectifs, etc., 16:7-9, 16-8, 20-3
- Centre de la sécurité des télécommunications, lien, 16:9
- Voir aussi* Témoins
- Cabinet** Documents, confidentialité, période, 29:13
- Cadieux, François** (Personnel du Comité) Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 37:231-4
- Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 37:231-4
- CASIS, conférence** Allusions, 4:13; 10:35; 23:24
- Comité, participation, 1:19, 21
- Centre canadien d'information de la police** Banques de données, Service canadien du renseignement de sécurité, accès, 18:11
- Centre de la sécurité des télécommunications (CST)** Activités
- A l'étranger, 27:12-3
- Défense nationale, ministère, compte rendu au Parlement, 27:21
- Examen public, surveillance, 4:15; 19:25-6
- Public, connaissance, 27:16
- Allusions, 9:8
- Communications
- De résidents canadiens, interception, 16:13; 27:13, 15
- Transmission aux pouvoirs publics, circonstances, 9:9
- Compétence technique, 16:11
- Données recueillies, analyse aux États-Unis, 29:20-1
- Employés, moral, 21:18
- GRC, relations, renseignements, échange, etc., 7:14-5; 9:9
- Centre de la sécurité des télécommunications...—Suite** Mandat
- Législatif et comité de surveillance indépendant, création, 2:17-8
- Respect, 16:12-4; 27:13-4
- Missions confiées par le Cabinet ou le Conseil privé, 9:9
- Ondes, utilisation, analyse, 19:26; 27:16
- Rôle, relations, etc., 6:17-8; 9:10-1; 16:10; 18:30; 27:11
- Surveillance, 23:37, 42; 27:13-5; 29:30
- Voir aussi* Bureau du Conseil privé—Coordonnateur de la sécurité; Service canadien du renseignement de sécurité
- Centre de propagation de l'Islam** Composition, structure, objectifs, etc., 30:11-2
- GRC, contacts, 30:13-4
- Service canadien du renseignement de sécurité, plaintes, surveillance, etc., 30:7-8, 12
- Centre for Conflict Studies, Université du Nouveau-Brunswick.** *Voir* Témoins
- Charters, David** (Centre for Conflict Studies, Université du Nouveau-Brunswick) Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 12:4-9, 15-25
- Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 12:4-9, 15-25
- Chawla, Atar Singh** (The World Sikh Organisation) Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 10:38-41, 45
- Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 10:38-41, 45
- Cherniak, l'hon. Saul** (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité) Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 4:10, 12, 29, 38
- Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 4:10, 12, 29, 38
- Code criminel** Modifications, refonte, Commission de réforme du droit du Canada, recommandations, 26:10-1
- Voir aussi* Écoute électronique
- Collectif Sécurité de l'Ontario Law Union.** Voir Appendices; Service canadien du renseignement de sécurité, Loi; Témoins
- Comité** Attachés de recherche contractuels, frais de déplacement, recouvrement, 37:234
- Budget, 22:3
- Approbation et soumission au Bureau de régie interne, 2:4
- Calendrier, 1:5-6, 12-3, 18-21
- Modification, 2:3, 5
- Comité directeur. *Voir plutôt sous le titre susmentionné*
- Sous-comité du programme et de la procédure
- Comité interministériel, rôle, 6:11, 13, 16
- Contrats, 26:4
- Décisions rendues par l'entremise de la présidence, 2:25
- Délibérations, enregistrées par les journalistes de la radio, 2:7
- Députés, temps de parole, répartition et alternance, 2:32-3
- Diaorama, 12:9
- Copie demandée, 12:25
- Documents
- Accès, 6:12-3, 19-24; 9:11, 16, 19, 34; 29:28

- Brewin, John F.—Suite**
Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, 6:27-8; 8:36-7, 41-2, 51; 9:13, 32; 10:66; 15:13; 17:13-5; 22:45; 23:39-40; 24:34-5; 26:21-2
Commission de police de la Colombie-Britannique, 22:46
Économie, 30:25
Écoute électronique, 8:12-3, 20, 33; 26:20-1
Espionnage, 3:19-20; 10:59; 14:15, 17-8, 27-9; 16:28-9; 18:34-5; 19:24-5; 24:13-4; 25:12-3; 26:11
Europe de l'Est, 33:16, 28-9
Gendarmerie royale du Canada, 16:17-8; 17:17
Gouvernement, 9:3
GRC, 7:16-7
Immigrants, 35:8-11
Information, accès, 29:19-20
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 1:7; 2:3-5, 20-7, 39-41; 3:14, 17-21, 36-9; 4:13-9, 29-32, 39-40; 5:13-7, 26, 32-4; 6:12-3, 15-8, 26-30; 7:3, 5-6, 15-20, 28-30; 8:3, 12-4, 20, 33-7, 41-2, 51; 9:4, 13-6, 32-4, 48-50, 52-3; 10:3, 13, 18-20, 36-40, 57-9, 61, 66-8; 14:3, 13-8, 26-9; 15:3, 12-6, 24-6; 16:12-8, 26-9; 17:12-7, 26, 28; 18:16-8, 32-5; 19:4, 22-5, 30-2; 20:12-4; 21:14-8, 29-31, 36; 22:17-21, 45-8; 23:8-9, 14, 28-31, 38-40; 24:12-6, 26, 32, 34-5, 37; 25:9-13, 18-9, 32-5; 26:3-4, 10-1, 20-2; 27:3, 12-5; 28:8-10, 15-6; 29:18-20, 22, 26, 34; 30:3-4, 11-2, 21-6; 33:16, 28-30; 34:3, 20-5, 33-5; 35:8-13; 36:3, 16-20; 37:231-4
Libertés civiles, 30:26
Marxisme, 30:23-4
Médicins canadiens pour la prévention de la guerre nucléaire, 23:38-9
Organisation des Sikhs du monde, 10:39
Parti québécois, 14:14-6
Secrétariat du ministre du Solliciteur général, 6:16
Sécurité nationale, 2:22; 4:15-6, 18-9; 6:16-8; 7:17-20; 15:15-6; 18:16-7, 33; 19:31; 24:28; 25:10-1, 18-9, 32-3, 35; 26:10; 28:16
Service canadien du renseignement de sécurité, 1:11-2; 2:22-4, 26-7, 39-41; 3:17-21, 36-9; 4:13-4, 29-32; 5:13-7, 33-4; 6:12-3, 15, 29; 7:15-6; 8:12-4, 20, 35-6; 9:13-4, 32-4, 48-50; 10:17-20, 36-9, 58-9, 66-7; 14:13-4, 26; 15:24; 16:26-7; 17:14-6, 26, 28; 19:22-4, 30; 21:14-6, 29-31, 36; 22:17-21, 47-8; 23:8-10, 28; 24:26; 28:8, 15; 35:12-3; 36:16-20
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 8:21-33, 35-41
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 8:21-33, 35-41
Borovoy, Alan A. (Association canadienne des libertés civiles)
Menace pour la Canada, 2:7-8, 13, 35
Lutte, 2:8
Terrorisme
Subversion, lutte, 2:14
Sécurité nationale, 2:8, 11, 22, 37
Projet de loi et étude de 1984, 2:7, 9, 14, 16-7
Sécurité nationale, 2:8, 11, 22, 37
Objets, 2:8-9
Modifications, 2:21-2
Étude, 2:7-23, 25-44
Comité, 2:26
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi
Secret, 2:14-5, 40
Rôle, 2:8, 11, 33-4
Renseignements, 2:33-4
Osbaldeston, rapport, 2:10-1, 15, 19
Ministre, 2:11
Mandats judiciaires, 2:31-2, 38-9
Instructions, 2:29
GRC, 2:9, 12-3, 19-20, 30-1, 36
Gouvernement, 2:10
Gestion interne, 2:10
Ententes, 2:38
Employés, 2:43
Démystification, 2:15
Comparaison, 2:40-1
sécurité, 2:9, 36
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, 2:22-4
Comité, 2:40
Budget, 2:40
Service canadien du renseignement de sécurité
Structure parlementaire canadienne, 2:26-7
Service canadien du renseignement de sécurité, 2:12
Menaces, 2:13-4, 28-9
GRC, 2:12
Communautés ethniques, 2:8, 41-3
Sécurité nationale
Objets, 2:9
Étude, 2:7-23, 25-44
Infractions en matière de sécurité, Loi
Blais, l'hon. Pierre—Suite
Alliance de la Fonction publique du Canada, 21:17
Association des employés du SCRS, 21:29, 34; 36:17
Autochtones, 4:17-8, 39; 6:29-30; 24:26; 34:20-5, 33-5
Bureau de l'évaluation nationale, 16:16
Bureau du Conseil privé, 16:16-7
Centre de la sécurité des télécommunications, 4:15; 6:17-8; 16:12-4; 27:12-5; 29:20
Code criminel, 26:10
Comité, 3:3; 5:26; 7:5, 30; 9:3; 28:10; 33:30
Séance d'organisation, 1:10-2, 16-22
Brewin, John F. (NPD—Victoria)
Affaire Marc Boivin, 17:17, 26
Afrique du Sud, 10:57
Air India, avion, écrasement, 3:38-9; 7:16, 28-9; 10:36-7; 20:12-3
Alliance de la Fonction publique du Canada, 21:17
Association des employés du SCRS, 21:29, 34; 36:17
Autochtones, 4:17-8, 39; 6:29-30; 24:26; 34:20-5, 33-5
Bureau de l'évaluation nationale, 16:16
Bureau du Conseil privé, 16:16-7
Centre de la sécurité des télécommunications, 4:15; 6:17-8; 16:12-4; 27:12-5; 29:20
Code criminel, 26:10
Comité, 3:3; 5:26; 7:5, 30; 9:3; 28:10; 33:30
Séance d'organisation, 1:10-2, 16-22
Universités, 24:35

Atkey, l'hon. Ron (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 4:5-16, 18-39
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 4:5-16, 18-39

Atkinson, Ken (PC—St. Catharines; président suppléant)
 Alliance de la Fonction publique du Canada, 21:13
 Assemblée des Premières nations, 13:19, 21
 Autochtones, 13:18-21
 Bureau de l'évaluation nationale, 14:25; 16:22; 19:29
 Bureau du Conseil privé, 16:20-1, 23
 Centre de la propagation de l'Islam, 30:12-4
 Centre de la sécurité des télécommunications, 29:30
 Comité, 9:3; 19:9
 Séance d'organisation, 1:17
 Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, 4:19-20, 24-5; 9:24; 11:16; 15:20; 22:49-53; 23:33, 43-4; 24:17; 29:31; 30:13; 31:16-8, 20, 22
 Droits et libertés civils, 11:16
 Ecoule électronique, 10:40; 26:18-9
 GRC, 7:27; 29:30
 Inde, 20:15
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 2:3-5; 4:19-20, 22-5; 5:28-30; 6:25-6; 7:3; 26-8; 8:3; 48-50; 9:4; 24, 52; 10:3, 20, 22-3; 40-2; 63-6; 11:12-6; 12:24; 13:19-21; 14:3; 24-5; 15:17-21; 16:19-23; 17:18-22; 18:18-20; 19:8-12, 28-30; 20:15; 21:12-4; 34-6; 49-53; 23:10-1, 31-3; 43-4; 24:16-8; 25:13-4, 35; 26:3-4, 17-20, 24-5; 27:3; 28:17-8; 29:30-2; 30:3-4, 12-5; 28-31; 31:16-22; 34:3; 25-8; 35:13-8; 36:3; 37:231-4
 Sécurité nationale, 7:26; 11:12-5; 12:24; 15:18; 16:19-20; 19:8; 25:35; 28:18
 Service canadien du renseignement de sécurité, 4:22-3; 5:28-30; 6:25-6; 7:27-8; 8:48; 9:52; 10:20, 22-3, 41, 64-6; 11:12-6; 13:20-1; 14:24-5; 15:17, 19; 16:19, 23; 17:19-23; 18:19-20; 19:8; 10, 30; 21:12-4; 34-6; 22:27-8; 23:10-1; 24:18; 26:17, 24; 28:17-8; 29:32; 30:30; 31:21-2; 34:25-8; 35:14-6
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 2:3-5; 4:19-20, 22-5; 5:28-30; 6:25-6; 7:3; 26-8; 8:3; 48-50; 9:4; 24, 52; 10:3, 20, 22-3; 40-2; 63-6; 11:12-6; 14:3; 24-5; 15:17-21; 16:19-23; 17:18-22; 18:18-20; 19:8-12, 28-30; 20:15; 21:12-4; 34-6; 22:27-8; 49-53; 23:10-1, 31-3; 43-4; 24:16-8; 25:13-4, 35; 26:3-4, 17-20, 24-5; 27:3; 28:17-8; 29:30-2; 30:3-4, 12-5; 28-31; 31:16-22; 34:3; 25-8; 35:13-8; 36:3; 37:231-4
 Service canadien du renseignement de sécurité, projets de loi C-9 et C-157, 19:10
 Solliciteur général, 17:21
 Union soviétique, 25:13-4
 Universités, 10:63
 Violence, 8:49-50
Voir aussi Président du Comité—Président suppléant

Autochtones
 Affaires, GRC, ingérence, 13:4-6
 Canadiens, appellation, mêmes droits, 13:14-5
 Dénés, déclaration, allusions, 13:5-6
 Extrémisme, enquête, 13:13-4, 24
 Service canadien du renseignement de sécurité, rapport, 24:26
 Inuits et OTAN, affrontement, 13:14

Autochtones—Suite
 Manipulation par l'étranger, allégations, 13:7
 Revendications territoriales, activités, événements, circonstances, etc., menaces pour la sécurité nationale, Service canadien du renseignement de sécurité, enquête, 2:37-8; 4:17-8; 6:29; 13:8-9, 20; 34:20-5, 33-5
 Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, rapport, 4:39; 6:30; 13:18-21; 34:20
 Service canadien du renseignement de sécurité, enquêtes, 13:22-3
 Méthodes, processus, amélioration, 13:12
 Vie privée, violation, 13:11
Voir aussi Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité

Bean, Daryl T. (Alliance de la Fonction publique du Canada)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 20:4-19
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 20:4-19

Belford, Charles (Commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 35:4, 6-9
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 35:4, 6-9

Bell, Kirk (Commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 35:4
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 35:4

Bethell, Gerald (Conseil du Trésor)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 35:4-7, 13-4, 18-20
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 35:4-7, 13-4, 18-20

Bhalla, Suresh Singh (Association professionnelle de Sikhs du Canada)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 20:4-15
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 20:4-15

Bishop, Donald (Association du Barreau canadien)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 15:11, 13, 20-3, 25-6
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 15:11, 13, 20-3, 25-6

Blais, l'hon. Jean-Jacques (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)
 Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 4:9, 13, 17, 21-2, 25, 27-9, 35-9
 Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 4:9, 13, 17, 21-2, 25, 27-9, 35-9

Blais, l'hon. Pierre (PC—Bellevue; Solliciteur général du Canada et ministre d'État (Agriculture))
 Autochtones, revendications territoriales, 2:37
 Centre de la sécurité des télécommunications, mandat législatif, 2:18
 Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, mandat, 2:44
 Elections, processus, 2:33
 Espionnage, lutte, mesures, 2:8

- Appendices—Suite**
Enquêtes relatives à la sécurité nationale, programme, 7A:1-6
Loi constituant le SCRS, projet de modification de l'article 2 par le British Columbia Law Union, 23A:2
McAndrew, Brian, mémoire, 20A:1-9
- Archèdeacon, Maurice** (Comité de surveillance des activités de
infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 2:4
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 2:4
- Archives du Canada.** Voir Service canadien du renseignement
de sécurité—Documents—Transfert
- Ashford, Mary-Wynne** (Médecins canadiens pour la prévention
de la guerre nucléaire)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 23:35-47
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude, 23:35-47
- Assemblée des Premières nations**
Activités, sécurité nationale, menace, 13:22
Indicateurs, infiltration, 13:23
Locaux, entrées par effraction, documents, vol, utilisation, 13:17-8
Membres, écoute électronique, victimes, 13:10, 12-3, 15-6, 19, 21, 24
Service canadien du renseignement de sécurité, enquête, lettre du chef national, G. Erasmus, etc., 13:18-9, 25
Subventions gouvernementales, 13:15
Voir aussi Témoins
- Association canadienne des libertés civiles.** Voir Service
canadien du renseignement de sécurité—Abolition;
Témoins
- Association canadienne des professeurs d'université**
Membres, entrée aux États-Unis, difficultés, cas, 10:54-5
Voir aussi Témoins
- Association des employés du SCRS**
Description, structure, représentation, 21:20-1, 29
Mandat, 21:20
Plaintes, 21:32
Recommandations, élaboration, procédure, 36:9
Représentant régional, choix, 36:9
Réunions, 36:17
Statuts, copie demandée, 21:34
Voir aussi Appendices; Témoins
- Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique**
Représentation, description, 22:41
Voir aussi Comité de surveillance des activités du
renseignement de sécurité; Service canadien du
renseignement de sécurité, Loi; Témoins
- Association des libertés civiles de Victoria.** Voir Témoins
- Association du Barreau canadien.** Voir Service canadien du
renseignement de sécurité, Loi—Modifications; Témoins
- Association professionnelle des Sikhs du Canada**
Représentation, 20:9
Voir aussi Témoins
- Affaire Atwall**
Circonstances, écoute électronique, utilisation, etc., 31:9-10, 14-5, 28
- Affaire Chiarelli**
Allusions, 31:16, 18, 27-8
- Comité de surveillance des activités du renseignement de
sécurité, audiences, circonstances, etc., 24:11-2**
- Affaire Duarte.** Voir Écoute électronique
- Affaire Gordon Thomas.** Voir Commission des plaintes du
public contre la GRC—Enquêtes
- Affaire Gyal**
Circonstances, 31:10-1, 19
- Affaire Marc Boivin**
Comité de surveillance des activités du renseignement de
sécurité, 32:12
Service canadien du renseignement de sécurité
Bureau de l'inspecteur général, rapport, connaissance des
faits, etc., 17:16-7, 26-7
Enquête, 17:15-6, 26
- Affaire P2.** Voir Subversion
- Affaires extérieures, ministère.** Voir Air India, avion,
écrasement; Sécurité nationale—Renseignements, collecte—
Défense nationale
- Afrique du Sud**
Service canadien du renseignement de sécurité, activités
inhérentes, 10:49, 57-8
- Air India, avion, écrasement**
Affaires extérieures, ministère, service de sécurité, rôle,
20:10-1
Comité de surveillance des activités de renseignement de
sécurité, enquête, 4:9; 20:13
Enquête judiciaire, demande au premier ministre, 20:10, 12-3
GRC et Service canadien du renseignement de sécurité, rôle,
relation, etc., 3:38-9; 4:10; 7:16-7, 29-30; 10:36-7; 20:6-7
- Alliance de la Fonction publique du Canada**
Membres, représentation, compétence, renseignements
nécessaires, obtention, 21:17-8
Syndicat, Service canadien du renseignement de sécurité,
surveillance, 21:13
Voir aussi Service canadien du renseignement de sécurité,
Loi; Témoins
- Andrews, Alan** (Association canadienne des professeurs
d'université)
Infractions en matière de sécurité, Loi, étude, 10:50-5, 57,
59-60, 63-7
Service canadien du renseignement de sécurité, Loi, étude,
10:50-5, 57, 59-60, 63-7
- Appendices**
Association des employés du SCRS (région de Québec),
36A:13-38
Collectif Sécurité de l'Ontario Law Union, mémoire, 31A:31-62
Comité de surveillance des activités du renseignement de
sécurité, rapport annuel de 1987-1988, tableaux, 16A:1-2
Département de criminologie, Université d'Ottawa,
présentation, diapositives, 12A:1-13

INDEX

COMITÉ SPÉCIAL DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

COMPTE RENDU OFFICIEL

DEUXIÈME SESSION, TRENTE-QUATRIÈME LÉGISLATURE

DATES ET FASCICULES

—1989—

Septembre:

les 26 et 28, f.1.

Octobre:

les 3, 5, 10, 12 et 31, f.2.

Novembre:

le 2, f.3; le 23, f.4; le 28, f.5.

Décembre:

le 5, f.6; les 7 et 12, f.7; le 19, f.8.

—1990—

Janvier:

le 16, f.8; le 16, f.9; les 17 et 18, f.10.

Février:

le 1^{er}, f.11; le 6, f.12; le 8, f.13; les 12 et 13, f.14; les 14 et 15, f.15; le 20, f.16; le 22, f.17.

Mars:

le 6, f.18; le 8, f.19; le 13, f.20; le 15, f.21; les 20 et 26, f.22; le 26, f.23; le 27, f.24; le 27, f.25.

Avril:

les 3, 4 et 5, f.26; les 5, 10 et 24, f.27; le 25, f.28; le 26, f.29.

Mai:

les 2, 3, 9 et 10, f.30; le 15, f.31; le 17, f.32; le 22, f.33; le 24, f.34.

Juin:

le 5, f.34 et f.35; les 6 et 7, f.36; les 12, 13, 26, 27, f.37.

Juillet:

le 11, f.37.

Cet index se compose de titres-sujets (descripteurs généraux et spécifiques), de titre-auteurs (députés et témoins) et de renvois. Les numéros des fascicules sont indiqués en caractères gras.

titre-sujet:	Services juridiques Contestation judiciaire, programme, 24:28
titre-auteur:	Rideout, George S. (L—Moncton) Services juridiques, 2:16
renvoi:	Contestation judiciaire, programme. Voir Services juridiques

Certains descripteurs servent à compiler des informations susceptibles d'intéresser l'utilisateur. Ainsi, **Témoins** regroupe les divers organismes qui ont comparu. D'autres descripteurs remplissent une fonction semblable: **Ordre de renvoi**, **Rapport à la Chambre**, **Votes par appel nominal**, etc.

Les dates et les numéros des fascicules contenant les procès-verbaux et témoignages des séances du comité sont répertoriés dans les pages préliminaires sous le titre «DATES ET FASCICULES».

Les abbréviations et symboles qui peuvent être employés sont les suivants.

A=appendices; am.=amendement; Art.=article; M.=motion

Les affiliations politiques sont représentées de la façon suivante:

Ind.	Indépendant
L	Parti libéral du Canada
NPD	Nouveau parti démocratique du Canada
PC	Parti progressiste conservateur du Canada
Réf.	Parti réformiste du Canada

Pour toute demande de renseignement, veuillez vous adresser
au Service de l'index et des références (613) 992-7645
télécopieur (613) 992-9417

En vente: Groupe Communication Canada — Edition, Approvisionnement
et Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des
communes par l'imprimeur de la Reine pour le Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and
Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by
the Queen's Printer for Canada.

**Examen de la Loi constituant le SCRS
et de la Loi sur les infractions
en matière de sécurité**
CHAMBRE DES COMMUNES

COMITÉ SPÉCIAL

DU

INDEX

CANADA



045620043

FEB 26 1992

